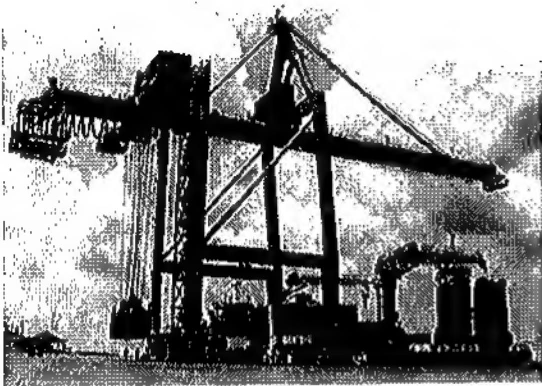
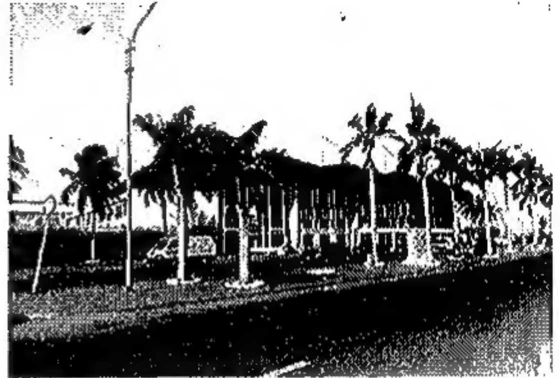
Besluitvorming Viertal Projecten Vervoer en Communicatie



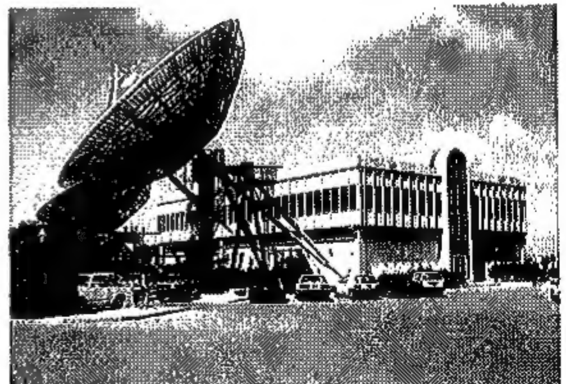
Afb. 1: Aruba Ports Authority N.V.



Afb. 2: Luchthaven



Afb. 3: Radar



Afb. 4: Gebouw SETAR

April 1998

Blz.

Inhoudsopgave

Samenvatting

De Algemene Rekenkamer Aruba (Rekenkamer) verrichtte in 1997 in samenwerking met de Algemene Rekenkamer Nederland onderzoek naar de volgende vier projecten: de uitbreiding en renovatie van de luchthaven, het havenproject, het radarproject en het SETAR-Fabela-contract. Het onderzoek was een gevolg van het besluit van de Koninkrijksregering, waarbij rekening was gehouden met het door de Staten van Aruba aangevraagde onderzoek naar twee van deze projecten.
Onderzocht werden de beleidsplannen en doelstellingen van de projecten, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister van Vervoer en Communicatie en de bestuurders in de verschillende fasen van de besluitvorming rond de projecten, de waarborgen voor een rechtmatig en doelmatig aangaan en uitvoeren van contracten en de informatieverstrekking aan de Staten.

De Rekenkamer concludeerde dat de recht- en doelmatigheid van de contracten die in het kader van deze projecten zijn gesloten, onvoldoende zijn gewaarborgd of gerealiseerd en dat het besluitvormingsproces bij de onderzochte projecten onvoldoende transparant was. Deze tekortkomingen hielden ontoelaatbare risico's in.
Deze conclusie baseerde de Rekenkamer op het volgende:
Het besluitvormingsproces bij de projecten verliep niet gestructureerd. Duidelijk geformuleerde beleidsplannen ontbraken. De minister van Vervoer en Communicatie handelde in een aantal gevallen onbevoegd. Ook was er sprake van ongewenste functievermenging. De Rekenkamer constateerde in een aantal gevallen onvoldoende zorgvuldig handelen. Zo namen de minister van Vervoer en Communicatie en de ministerraad besluiten op basis van onvolledige of niet onderbouwde adviezen. Ook werd onvoldoende zorgvuldigheid betracht bij de formulering van een tweetal brieven van de minister-president. Een aantal commissies functioneerde niet of onvoldoende. Bij één van de projecten leek de uitkomst van de aanbestedingsprocedure al bij voorbaat te hebben vastgestaan. De maatregelen ter waarborging van de ordelijkheid en controleerbaarheid van het offerteproces, de besluitvorming, de contractering en contractuitvoering waren in onvoldoende mate aanwezig of functioneerden onvoldoende. Voorts werden kosten gemaakt voor prestaties die of niet leidden tot besluiten of leidden tot een positief besluit dat daarna niet tot uitvoering kwam. De informatieverstrekking aan de Staten over de projecten was ontoereikend om een deugdelijke oordeelsvorming te kunnen garanderen.

De Rekenkamer acht het van groot belang dat het besluitvormingsproces rond projecten op korte termijn wordt gestructureerd. Besluitvorming moet ordelijk, controleerbaar en transparant zijn. Aan dergelijke projecten moeten onderbouwde plannen ten grondslag liggen. Het formuleren van lange termijn beleid is hiervoor noodzakelijk. Voor een deugdelijke oordeelsvorming in de Staten acht de Rekenkamer het noodzakelijk dat alsnog inzicht wordt verschaft in de ontbrekende achtergronden van de besluitvorming omtrent de projecten.

Functievermenging moet worden vermeden. Met name de taak, positie en het benoemingsbeleid van de overheidscommissaris dienen opnieuw te worden bezien. Een minister behoort van de adviezen van commissies serieus gebruik te maken.

Bij het aangaan en uitvoeren van contracten moeten wettelijke voorschriften worden nageleefd. Bij het ontbreken hiervan dienen aanvullende maatregelen te worden getroffen. De informatieverstrekking aan de Staten dient te verbeteren. Vragen moeten binnen redelijke termijn worden beantwoord. De Rekenkamer geeft in overweging ministers een actieve informatieplicht op te leggen.

Zowel de minister-president als de minister van Vervoer en Communicatie hebben commentaar geleverd. Het commentaar van de minister-president was vrij summier en ging slechts in op een beperkt aantal conclusies terwijl aan de door de Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen geen aandacht werd geschonken. De Rekenkamer had verwacht dat deze aanbevelingen, die naar haar mening algemeen toepasbaar zijn, door de gehele ministerraad zouden worden overgenomen.
De minister van Vervoer en Communicatie heeft in zijn commentaar op het rapport erkend dat er fouten zijn gemaakt en gemeld zich over het algemeen goed in de door de Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen (met uitzondering van de verzelfstandigingsgedachte) te kunnen vinden. De Rekenkamer is verheugd dat de minister van Vervoer en Communicatie te kennen heeft gegeven zich te kunnen vinden in de meeste aanbevelingen. Echter, hij gaat in zijn reacties niet concreet in op deze aanbevelingen en maakt ook geen melding van de termijn, waarbinnen hij deze denkt door te voeren.

1 Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis onderzoek

De Voorzitter van de Staten van Aruba (Staten) wendde zich bij brief van 1 november 1996 tot de Algemene Rekenkamer Aruba (Rekenkamer) met het verzoek bij de Luchthavendienst (LHD) en andere overheidsdiensten een onderzoek in te stellen naar de privatisering, de uitbreiding en renovatie van de luchthaven en de aanschaf van de radar.

De Rekenkamer berichtte de Voorzitter bij brief van 11 november 1996 dat zij bereid was het verzoek van de Staten in te willigen met dien verstande dat zij zelf de probleemstelling wenste vast te stellen, waarbij de opgeworpen vragen als attentiepunten zouden worden meegenomen.

In oktober 1996 verscheen het rapport 'Met alle respect' van de Koninkrijkscommissie van onderzoek in het kader van de justitiële samenwerking tussen Aruba en Nederland op het gebied van criminaliteitsbestrijding (commissie-de Ruiter). Deze commissie was bij ministerieel besluit van 24 mei 1996 ingesteld en had als taak om:

a) *Onderzoek te doen naar de verhoudingen met betrekking tot de strafrechtelijke rechtshandhaving op Aruba, waaronder in het bijzonder de positie van het Arubaanse Openbaar Ministerie ten opzichte van de Regering van Aruba, het Korps Politie Aruba en de relatie met Nederland.*
b) *Aanbevelingen te formuleren ter verhoging van de effectiviteit van de rechtshandhaving op Aruba.*
c) *Aanbevelingen te doen ter optimalisering van de gemeenschappelijke aanpak van de grensoverschrijdende en de georganiseerde criminaliteit in Koninkrijksverband.*

Eind november 1996 was het rapport onderwerp van overleg tussen de Koninkrijksregering en de Arubaanse regering. Deze bespreking leidde tot het besluit van 29 november 1996 van de Koninkrijksregering (Koninkrijksbesluit). Nagenoeg alle aanbevelingen van de commissie-de Ruiter werden ter uitvoering overgenomen. Punt 7 van dit Koninkrijksbesluit vermeldde het instellen van een onderzoek naar de projecten die in het rapport van de commissie-de Ruiter werden genoemd:

"Onder erkenning van de onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer Aruba zal de regering van Aruba bevorderen dat een regulier onderzoek wordt ingesteld naar de projecten die de laatste jaren in opspraak zijn geraakt. (Twee van deze projecten zijn reeds door de Staten van Aruba bij brief van 1 november 1996 in onderzoek gegeven aan de Arubaanse Rekenkamer). Gelet op de omvang van de Arubaanse Rekenkamer wordt er door de regeringen van uitgegaan dat de Arubaanse Rekenkamer hiervoor samenwerking zoekt met de Nederlandse Algemene Rekenkamer. Deze onderzoeken en rapportages worden onder auspiciën van de Arubaanse Rekenkamer uitgebracht. Beide rekenkamers zullen in staat worden gesteld voor deze onderzoeken desgewenst ook externe expertise in te schakelen.
De regering van Aruba draagt er zorg voor dat de rekenkamers de beschikking krijgen over alle beschikbare informatie en dat de onderzoeken met voorrang kunnen worden verricht. De rekenkamers worden verzocht de werkzaamheden vóór 1 maart 1997 aan te vangen."

De commissie-de Ruiter doelde in haar rapport op kritische vragen, gesteld over bepaalde door de regering gedane transacties en verleende opdrachten, die niet of onvoldoende waren beantwoord.
De commissie gaf aan dat het moeilijk was een correcte weergave van de projecten te geven en volstond met een enkele vermelding. Zij noemde:

- de uitbreiding en renovatie van de luchthaven;
- het havenproject;
- het radarproject;
- het SETAR-Fabela-contract.

De Rekenkamer stemde in met het onderzoek. Het betrof projecten waarmee grote financiële belangen zijn gemoeid. Bovendien waren de projecten in opspraak geraakt en had één van de projecten zelfs geleid tot stakingen.

Bij het havenproject ontstond commotie rond de studie naar de uitbouw van de haven van Barcadera tot volledige vrachthaven en aanpassing van de haven van Oranjestad tot cruiseschip-haven, terwijl er ook al een eerdere studie lag. De uitbreiding en renovatie van de luchthaven is een project dat al vanaf eind jaren tachtig loopt. Dit project raakte met name in opspraak omdat van een bestaand ontwerp geen gebruik werd gemaakt. Bij het radarproject ging het om het aanschaffen van een radar voor de luchtverkeersleiding op Aruba. Dit project raakte in opspraak door de keuze van de leverancier van de apparatuur. Het SETAR-Fabela-project was erop gericht om op Aruba nieuwe vormen van telecommunicatie te introduceren. Het project raakte in opspraak door de wijze waarop de contracten tot stand waren gekomen en de hieraan verbonden consequenties voor SETAR.

De vier projecten vallen alle onder de verantwoordelijkheid van de minister van Vervoer en Communicatie (Minister). [1]

1.2 Samenwerking Algemene Rekenkamer Nederland

Uit het besluit van de Koninkrijksregering blijkt dat de regeringen van Aruba en Nederland ervan uit gaan dat de Rekenkamer samenwerking zoekt met de Algemene Rekenkamer Nederland. Beide rekenkamers -zo bleek tijdens een bezoek van een afvaardiging van de Algemene Rekenkamer Nederland in februari 1997- zijn voorstanders van een intensivering van structurele, algemene samenwerking. Van beide kanten werd benadrukt dat bij elke vorm van samenwerking gelijkwaardigheid en wederkerigheid als uitgangspunten moeten gelden. Dit impliceert dat samenwerking de eigen formele verantwoordelijkheid van elk van de rekenkamers onverlet behoort te laten.

De Koninkrijksregering heeft haar besluit genomen zonder vooraf met beide rekenkamers te overleggen. De Rekenkamer heeft de minister-president in maart 1997 laten weten hiermee niet gelukkig te zijn. De onafhankelijkheid van de Rekenkamer komt in het gedrang wanneer de regering -zonder overleg met haar en zonder haar instemming- beslist welke onderzoeken moeten plaatsvinden en met wie moet worden samengewerkt.

[1] Met ingang van 1 januari 1997 is dit gewijzigd in minister van Vervoer, Communicatie en Utiliteitsbedrijven.

Ook de Algemene Rekenkamer Nederland heeft de minister-president van Nederland laten weten dat overleg vooraf, gelet op haar onafhankelijkheid en de wettelijke bepalingen, in de rede had gelegen.
Gelet op het belang van het beoogde onderzoek heeft de Rekenkamer besloten in te gaan op de wens van de Koninkrijksregering en aan dit onderzoek de nodige prioriteit te geven. Bij brief van 21 april 1997 heeft de Rekenkamer zich gewend tot de Nederlandse Rekenkamer met het verzoek om -vooruitlopend op en in de geest van een mogelijke algemene samenwerking- haar medewerking te verlenen aan het onderzoek. De Algemene Rekenkamer Nederland heeft hierop positief gereageerd bij brief van 21 mei 1997. Om de onafhankelijkheid en eigen verantwoordelijkheid van beide rekenkamers bij het onderzoek te waarborgen is een aantal afspraken gemaakt op basis waarvan de samenwerking plaatsvond. De Rekenkamer is de eindverantwoordelijke voor dit onderzoek, terwijl de Algemene Rekenkamer Nederland medeverantwoordelijkheid draagt.

1.3 Onderzoek

Met het onderzoek wilde de Rekenkamer inzicht verschaffen aan de Staten in de voorbereiding, uitvoering en verantwoording van de vier projecten. Zij onderzocht:

1. de beleidsplannen en doelstellingen van de projecten en de onderbouwing van de doelstellingen;
2. de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken Minister/ministerraad en de bestuurders van de betrokken instellingen in de verschillende fasen van de besluitvorming rond de vier projecten;
3. de waarborgen voor het recht- en doelmatig aangaan en uitvoeren van contracten;
4. de informatieverstrekking aan de Staten.

Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode 1 maart 1997 tot 1 september 1997. De verrichte werkzaamheden omvatten het volgende:

- een inventarisatie per project van:
  - alle relevante regelgeving, die betrekking heeft op verantwoordelijkheden en bevoegdheden van ministers en bestuurders van de betrokken publiek-/privaatrechtelijke instellingen;
  - de eisen die werden gesteld aan besluitvorming en het aangaan van verplichtingen/contracten;
  - wie, wanneer bij de besluitvorming waren betrokken;
- een inventarisatie per project van de procedureel-organisatorische voorzieningen, die van belang zijn voor het waarborgen van de recht- en doelmatigheid van contracten;
- het per project vaststellen van de feitelijke gang van zaken; hierbij besteedde de Rekenkamer bijzondere aandacht aan de onderbouwing van de genomen beslissingen, de huidige stand van zaken van het project en een overzicht van reeds aangegane verplichtingen en gedane betalingen;
- het per project beoordelen van:
  - de toereikendheid van de onderbouwing van genomen beslissingen vanuit het oogpunt van recht- en doelmatigheid;
  - de recht- en doelmatigheid van aangegane verplichtingen en contracten;
- het per project beoordelen of de informatieverstrekking aan de Staten op adequate wijze geschiedde.

De Rekenkamer verzamelde de gegevens door literatuurstudie, interviews, dossierstudie, raadplegen van notulen en verstrekte adviezen.

1.4 Normen

Bij de beoordeling van de projecten heeft de Rekenkamer de volgende (hoofd)normen gehanteerd:

1. Aan een project dient een duidelijk en onderbouwd besluit ten grondslag te liggen. Een project moet worden gebaseerd op een grondige kennis van en inzicht in het op te lossen probleem. Duidelijkheid dient te bestaan over het doel van het project, de gekozen middelen om het te realiseren, een tijdsplanning en een financiële onderbouwing.
2. Er dienen procedureel-organisatorische voorzieningen te zijn getroffen om de recht- en doelmatigheid van de voorbereiding van, de besluitvorming over en de uitvoering van contracten te verzekeren.
   Bij het onderzoek stuitte de Rekenkamer op het probleem dat de regels, die in de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) zijn opgenomen inzake openbare en onderhandse aanbestedingen, slechts gelden voor overheidsdiensten en dat een nadere uitwerking van de wettelijke regels voor onderhandse aanbestedingen en gunningen uit de hand niet bestond.
   De CV 1989 is alleen van toepassing op de Directie Luchtvaart (DLV). Privaat- en publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals de Aruba Ports Authority N.V. (APA), de Aruba Airport Authority N.V. (AAA) en de Servicio di Telecomunicacion di Aruba (SETAR) vallen buiten de werkingssfeer van de CV 1989.
   Om het contractbeheer te kunnen beoordelen heeft de Rekenkamer een aantal uitgangspunten geformuleerd die bij de toetsing werd gehanteerd. Deze hebben betrekking op de voorbereiding, concurrentiestelling, offerteprocedure en -analyse, leverancierskeuze, contractbehandeling alsmede de interne controle op de geleverde prestaties. Voor een nadere uitwerking van de gehanteerde normen ten aanzien van het offerteproces wordt verwezen naar bijlage 3.
3. Voorbereiding, besluitvorming en uitvoering moeten transparant, ordelijk en controleerbaar zijn. De toegekende bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten zijn gerespecteerd en functievermenging dient zoveel mogelijk te worden vermeden. Daarnaast moet uit de beschikbare informatie op eenvoudige wijze de besluitvorming te reconstrueren zijn.
4. De informatieverstrekking aan de Staten over de projecten dient op een actieve en systematische wijze te geschieden. De verstrekte informatie moet de Staten tot deugdelijke oordeelsvorming in staat stellen. Aan de inhoud van de informatie stelt de Rekenkamer de eisen, zoals onder punt 1 omschreven.
   Wat de periodiciteit van de informatieverstrekking betreft acht de Rekenkamer het wenselijk dat de Staten worden geïnformeerd bij de start (inclusief de voorbereiding) van een project, bij wijziging van het project, al dan niet met financiële gevolgen en bij kostenoverschrijding van het project.

1.5 Opbouw rapport

Dit rapport bestaat uit twee delen. In de bijlagen, het tweede en meest omvangrijke deel van het rapport, wordt voor elk van de vier projecten een gedetailleerde reconstructie gegeven van de voorgeschiedenis, de besluitvorming en de stand van zaken. De kanttekeningen die de Rekenkamer plaatste zijn per project uitvoerig vermeld. In het eerste deel is op hoofdlijnen gerapporteerd over de vier projecten.
Ter adstructie zijn hierbij de meest saillante geconstateerde tekortkomingen aangegeven. Deze zijn dan ook niet-limitatief.

1.6 Hoor- en wederhoor

De Rekenkamer zond haar bevindingen in november 1997 voor commentaar naar de minister-president en de minister van Vervoer en Communicatie. In eerste instantie ontving de Rekenkamer via de Minister een aantal ambtelijke reacties van de APA, de DLV en -via de secretaris van de ministerraad- van de AFC. De minister van Vervoer en Communicatie ging in zijn reactie van eind december 1997 in op het Setar-Fabela-project en in zijn reactie van 17 maart 1998 op de overige projecten alsmede op de conclusies en aanbevelingen. Op verzoek van de minister-president verleende de Rekenkamer in december 1997 uitstel voor het leveren van commentaar tot en met 31 januari 1998. In februari 1998 verzocht de Rekenkamer opnieuw de minister-president om te reageren. Hij reageerde uiteindelijk in maart 1998. Op het verzoek van de Rekenkamer aan de AFC om toezending van onderbouwende stukken werd niet gereageerd. De reacties van de ministers zijn integraal opgenomen in bijlage 5. In hoofdstuk 5 van het rapport zijn de reacties van de minister-president en de Minister voorzien van commentaar door de Rekenkamer. Aangezien de minister-president niet expliciet heeft vermeld welke punten van de ambtelijke reacties hij precies onderschrijft en de Rekenkamer op een verzoek om nadere informatie naar aanleiding van in één van de ambtelijke reacties geponeerde stellingen geen antwoord heeft ontvangen heeft de Rekenkamer deze ambtelijke reacties buiten beschouwing gelaten. Slechts voorzover de gerezen bezwaren op een onjuiste weergave van de feiten in het rapport betrekking hebben is een correctie in het rapport aangebracht.

De minister van Vervoer en Communicatie heeft -in afwijking van de normale procedures- het concept-rapport van de Rekenkamer en zijn commentaar daarop in de openbaarheid gebracht, zelfs nadat de Rekenkamer hem had gewezen op het vertrouwelijke karakter van beide.
In zijn brief van 16 januari 1998 gaf hij aan dat hij delen van het concept-rapport en zijn commentaar daarop aan de pers heeft overhandigd. Bovendien maakte hij bezwaar tegen de wijze waarop het onderzoek tot stand kwam en hoe de bevindingen werden weergegeven.
De Rekenkamer heeft kennis genomen van de bezwaren van de minister. Het is de gewoonte van de Rekenkamer om nadat het onderzoek is afgerond de bevindingen voor te leggen aan de minister voor commentaar.
Het in de openbaarheid brengen van het concept-rapport acht de Rekenkamer niet getuigen van enig respect voor zowel de Staten als de Rekenkamer.

2 Bevindingen

2.1 Beleid

Voor een ordelijke en controleerbare besluitvorming is het van belang dat beleidsplannen ten grondslag liggen aan de projecten, met daarin duidelijke doelstellingen. Aan geen van de onderzochte projecten lagen echter duidelijke en goedgekeurde beleidsplannen ten grondslag. Als er al doelstellingen waren geformuleerd dan waren deze niet duidelijk, terwijl een deugdelijke onderbouwing van de doelstellingen bij alle onderzochte projecten ontbrak. Voor elk project wordt dit afzonderlijk toegelicht.

Havenproject
In het kader van het havenproject waren er recent twee studies verricht. In het kort werden in de eerste studie de mogelijkheden onderzocht van de verplaatsing van een deel van de haven (zelfstandig ladende/lossende schepen) van Oranjestad naar Barcadera; de tweede studie betrof een meer omvattend haven-'masterplan'. In deze studie zijn de mogelijkheden onderzocht tot een gefaseerde verplaatsing van de haven van Oranjestad naar Barcadera en tot de uitbreiding van de haven van Oranjestad ten behoeve van cruiseschepen. Deze studies waren niet in te passen in duidelijke en goedgekeurde beleidsplannen voor de ontwikkeling van de haven. Opmerkelijk is dat deze studies ten tijde van het onderzoek nog niet tot besluitvorming hebben geleid.

Luchthavenproject
Bij het luchthavenproject stelde de Rekenkamer vast dat de Minister -zonder nadere onderbouwing- het besluit nam een opdracht te geven voor het maken van een nieuw ontwerp ten behoeve van de uitbreiding en renovatie van de luchthaven. Zowel dit als een eerder ontwerp waren tot stand gekomen zonder eerst de economische haalbaarheid van een eventuele uitbreiding en renovatie te hebben onderzocht. De economische haalbaarheid werd pas onderzocht nadat het tweede ontwerp was opgeleverd.

Radarproject
Bij het radarproject ontbrak een duidelijk en vastomlijnd beleidsplan. Dit wreekte zich bij het formuleren van de doelstelling van de radar en de daaruit voortvloeiende specificatie van eisen. Gesteld werd dat de aan te schaffen radar diende te voldoen aan de normen van de International Civil Aviation Organization, echter zonder aan te geven welke doelstelling(en) met de aanschaf van de radar werd(en) nagestreefd.
In de specificatie van eisen werd -zonder enige onderbouwing- gesteld dat de aan te schaffen radar een bereik moest hebben van 100 nautische mijlen, terwijl Aruba slechts verantwoordelijk was voor een 25 mijls luchtruim.

SETAR-Fabela-project
In het kader van het SETAR-Fabela-project stelde de Rekenkamer vast dat er geen sprake was van beleidsplannen waarop de Minister zijn besluiten kon baseren omtrent de afgegeven intentieverklaring inzake de aan Fabela Group International Ltd. (FGI) te verlenen licenties, gevolgd door het ondertekenen van de drie overeenkomsten ('Personal Communication Services' (PCS), 'Very Small Aperture Transmissions' (VSAT), en het 'Certificate of Authority') en twee licenties met de persoon A.K. Fabela Sr. (Fabela).

De Rekenkamer kon ook niet achterhalen op welke gronden de Minister tot zijn keuze van deze licentiehouder is gekomen. Voor een korte omschrijving van PCS, VSAT en 'Certificate of Authority' wordt verwezen naar bijlage 1D.

2.2 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden bestuurders/commissies

2.2.1 Minister-president/ministerraad

De minister-president zit de ministerraad voor. Volgens het vierde lid van artikel II-6 van de Staatsregeling van Aruba beraadslaagt en besluit de ministerraad over het algemeen regeringsbeleid om de eenheid van dat beleid te bevorderen.

Luchthavenproject

De Rekenkamer constateerde dat de ministerraad op basis van een onvoldoend onderbouwd advies van de Airport Finance Committee (AFC) overging tot het benoemen van een 'exclusive financial advisor'.

Radarproject

De Rekenkamer stelde vast dat de ministerraad op basis van een onvolledig advies een besluit nam omtrent de keuze van de leverancier van de aan te schaffen radar.

SETAR-Fabela-project

De Rekenkamer constateerde dat de minister-president in zijn brief van juni 1995, gericht aan de vakbonden, de conclusie van de Stuurgroep omtrent de Fabela-contracten niet correct weergaf. De minister-president deelde namelijk mee dat de Stuurgroep tot de conclusie was gekomen dat het samenwerkingsverband met FGI in haar huidige vorm niet het gewenste resultaat zou opleveren en derhalve zou dienen te worden aangepast en dat daartoe inmiddels besprekingen met FGI gaande waren. De Stuurgroep kwam echter tot de conclusie dat in dat stadium diende te worden afgezien van het aangaan van onderhandelingen met Fabela of enig ander bedrijf.
Ook stelde de Rekenkamer vast dat de minister-president in zijn brief van juli 1995, gericht aan Fabela, het standpunt van de regering ten aanzien van de conclusie van de Stuurgroep niet verwoordde. Deze concludeerde dat de afgesloten contracten in strijd zijn met de Arubaanse wetgeving en daardoor niet uitvoerbaar. Door het standpunt van de regering niet expliciet in deze brief op te nemen blijft in het midden of en in hoeverre de regering de conclusie van de Stuurgroep onderschrijft.
Over het aan Fabela toegekende 'Certificate of Authority' wordt niet gerept in vorengenoemde brief, waardoor nog meer onduidelijkheid bestaat over de geldigheid van deze overeenkomst.
Voorts constateerde de Rekenkamer dat ten tijde van het afsluiten van de Fabela-contracten de Raad van Bestuur (RvB) van de SETAR slechts uit drie van de vijf wettelijk voorgeschreven leden bestond. Het achterwege laten van de benoeming is in strijd met de bepalingen van de Landsverordening Telecommunicatiebedrijf Aruba.

2.2.2 Minister van Vervoer en Communicatie

De Minister heeft onder andere de zorg voor de luchtvaart- en scheepvaartaangelegenheden en het telecommunicatiewezen. Dit betekent dat hij ten aanzien van deze gebieden een mede-wetgevende functie heeft.

Namens de regering is de Minister voorts gemachtigd haar te vertegenwoordigen in de Algemene vergadering van Aandeelhouders van de AAA en van de APA.
Dit betekent dat de Minister invloed kan uitoefenen op het te voeren beleid. Bovendien [redacted] de Minister benoemd tot president-commissaris van deze vennootschappen.
Bij de SETAR kan de Minister -na overleg met de RvB- aan de directeur, bij wie de algemene leiding berust, aanwijzingen geven, indien hij dit noodzakelijk acht.

Havenproject

Bij de APA wordt in de persoon van de Minister de mede-wetgevende functie met die van president-commissaris en met die van vertegenwoordiger van de aandeelhouder gecombineerd.
Voorts constateerde de Rekenkamer dat de Minister -buiten de APA om- onderhandelde met en toezeggingen deed aan een consultant inzake het opstellen van een haven-'masterplan'. Deze toezeggingen hebben overigens door toedoen van de directeur van de APA niet geleid tot het afsluiten van een contract met deze consultant. Het aangaan van verplichtingen ten behoeve van de APA is volgens haar statuten voorbehouden aan de directeur.

Luchthavenproject

Bij de AAA wordt in de persoon van de Minister de mede-wetgevende functie met die van president-commissaris en met die van vertegenwoordiger van de aandeelhouder gecombineerd. De Rekenkamer stelde vast dat mede hierdoor de daadwerkelijke verzelfstandiging van de AAA weinig inhoud heeft gekregen.
Ook stelde de Rekenkamer vast dat de Minister, namens de LHD, verplichtingen aanging door een architectenbureau opdracht te geven tot het evalueren van het eerste ontwerp alsmede het vervaardigen van het tweede ontwerp ten behoeve van de uitbreiding en renovatie van de luchthaven. Volgens het eerste lid van artikel 5 van de Beheersverordening Luchthavendienst is de bevoegdheid tot het aangaan van financiële verplichtingen ten laste van de LHD voorbehouden aan de luchthavenmeester en de administrateur gezamenlijk.
Bij de besluitvorming omtrent de opdrachten tot evaluatie van het eerste ontwerp en de vervaardiging van het tweede ontwerp ging de Minister voorbij aan de LHD en de beleidsadviserende diensten zoals de Dienst Openbare Werken en het Centraal Bureau Juridische en Algemene Zaken. Het achterwege laten van raadpleging had onduidelijkheid ten aanzien van het door de Minister geaccordeerde voorstel ten behoeve van het tweede ontwerp tot gevolg. Dit leidde weer tot langdurige onderhandelingen tussen betrokken partijen om te komen tot een definitief contract.

SETAR-Fabela-Project

In het kader van het SETAR-Fabela-project stelde de Rekenkamer vast dat de Minister besluiten nam ten aanzien van de SETAR door het afgeven van een intentieverklaring, gevolgd door het ondertekenen van drie contracten met Fabela. Het rechtsgeldig binden van de SETAR is volgens de Landsverordening Telecommunicatiebedrijf Aruba een handeling die uitsluitend is voorbehouden aan de directeur.
Voorts verstrekte de Minister de licenties voor de PCS en VSAT aan Fabela persoonlijk. Ten eerste dient volgens artikel 2 van de Telegraaf- en Telefoonverordening het verlenen van concessies te geschieden bij landsbesluit. Ten tweede bevreemdt het de Rekenkamer dat deze licenties aan een persoon zijn verstrekt en niet aan een bedrijf.

Ook stelde de Rekenkamer vast dat de Minister noch de SETAR zelf noch de Directie Telecommunicatiezaken, die onder andere belast is met de voorbereiding en uitvoering van de algemene telecommunicatiepolitiek, bij de besluitvorming inzake de met Fabela afgesloten contracten betrok.

2.2.3 Raad van Bestuur

SETAR

De taak van de RvB van de SETAR is het toezien op de bedrijfsvoering, alsmede op de algemene gang van zaken binnen het bedrijf.

Volgens de Landsverordening Telecommunicatiebedrijf Aruba dient er een reglement van orde te zijn opgesteld. De Rekenkamer stelde vast dat de voorzitter van de RvB namens de SETAR één van de Fabela-contracten ondertekende zonder dat hij zich hierin van te voren had kunnen verdiepen. Volgens de Landsverordening Telecommunicatiebedrijf Aruba is de bevoegdheid om de SETAR rechtsgeldig te binden voorbehouden aan haar directeur.

Ook stelde de Rekenkamer vast dat het reglement van orde van de RvB niet beschikbaar was. Dit is eveneens in strijd met de bepalingen van de Landsverordening Telecommunicatiebedrijf Aruba.

Overigens waren er geen notulen gemaakt van de vergaderingen van de RvB gedurende de Fabela-periode.

2.2.4 Ingestelde commissies

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de taak en samenstelling van de ingestelde commissies met betrekking tot de onderzochte projecten. De Rekenkamer stelde vast dat een aantal van de ingestelde commissies óf niet óf niet voldoende functioneerde, terwijl een aantal commissies niet serieus werd genomen door de Minister.

Havenproject

In het kader van het havenproject werd de Commissie Toekomst havens Aruba ingesteld. Deze ging ter ziele zonder over de aan haar opgedragen studie te rapporteren.

Luchthavenproject

Mede in het kader van het luchthavenproject is de AFC in het leven geroepen. Deze commissie verstrekte adviezen aan de Minister op basis waarvan besluiten werden genomen. Het advies over de keuze van de financieringsagent was niet voldoende onderbouwd.

Ook werd de AFC niet betrokken in de besluitvorming van de Minister om het eerste ontwerp voor de uitbreiding en renovatie van de luchthaven te laten 'reviewen' door een andere architect.

De Rekenkamer leidde aan de hand van de brief van 20 juni 1995 van de AFC af dat het regeringsstandpunt omtrent de aanpak van de uitbreiding en renovatie van de luchthaven was:

"Volgens de Minister van Vervoer en Communicatie is de regering sterk geneigd om onder de financiële leiding van PaineWebber (PaineWebber Inc.) op korte termijn te beginnen met het door Birk Hillman (Birk Hillman Consultants Inc.) gepresenteerde turnkey project voor de terminal uitbreiding onder uitvoering door Calmaquip en Albo ('joint-venture' tussen Calmaquip Engineering Corporation en Albo Aruba N.V.)."[2]

Opvallend is dat het standpunt, dat de regering ten aanzien van PaineWebber en Calmaquip/Albo verwoordde, is uitgekomen. Ten tijde van het opstellen van deze brief was de Minister de verplichting met Birk Hillman Consultants Inc. reeds aangegaan.

---

[2] De tussen haakjes geplaatste namen zijn door de Rekenkamer aan de aangehaalde tekst toegevoegd.

Radarproject
In het kader van het radarproject is de radarcommissie ingesteld. Deze bestond uit drie subcommissies. De Rekenkamer stelde vast dat de operationeel-technische subcommissie geen eindadvies heeft uitgebracht doch alleen een stand van zaken heeft gegeven en dat de financieel-economische subcommissie en de juridische subcommissie geen advies hebben uitgebracht.

SETAR-Fabela-project
In het kader van het SETAR-Fabela-project zijn twee commissies ingesteld. Enerzijds de Stuurgroep met als taak de voorwaarden en de inhoud van het contract te bepalen waaronder het land Aruba (Land) en de SETAR de verbintenis met Fabela zouden kunnen aangaan. Anderzijds de Commissie ter advisering inzake het Telecommunicatiebeleid.

De Rekenkamer stelde vast dat de Stuurgroep in haar rapport concludeerde dat de bestaande contracten niet uitvoerbaar waren maar verder geen voorstel tot wijziging van het contract deed, zodanig dat het zou beantwoorden aan de uitgangspunten die in het instellingsbesluit werden geformuleerd.
De Commissie ter advisering inzake het Telecommunicatiebeleid heeft nog geen rapport uitgebracht. Desalniettemin is de Minister bezig met het ontwikkelen van nieuwe plannen, namelijk om het cellulair gedeelte van de SETAR onder te brengen in een afzonderlijke naamloze vennootschap, Aruba Wireless Solutions N.V.

2.3 Waarborgen recht- en doelmatig aangaan en uitvoeren contracten

Inleiding
Beoordeeld is of er sprake was van een ordelijk en controleerbaar contractbeheer (het aangaan en uitvoeren van contracten). Onder controleerbaarheid wordt verstaan het op elk gewenst moment op eenvoudige wijze kunnen reconstrueren van de besluitvorming omtrent de projecten.
Bij alle vier projecten was dit -in meer of mindere mate- moeilijk. Dit werd veroorzaakt doordat:

- er geen sprake was van een projectdossier waarin alle beschikbare informatie omtrent een bepaald project kon worden achterhaald. Geen enkele van de aangehouden dossiers was compleet.
- de beschikbare informatie niet op een logische wijze was opgeborgen.

Voor de normen die in deze paragraaf zijn gehanteerd wordt verwezen naar bijlage 3.

Alleen op het radarproject is de CV 1989 van toepassing. De nadere uitwerking van artikel 25 van de CV 1989 vond plaats bij Landsbesluit openbare aanbestedingen (AB 1996 no. 58). Dit landsbesluit trad echter pas op 30 oktober 1996 in werking. In dit besluit wordt aangegeven welke procedures moeten worden gevolgd om het aanbestedingsproces ordelijk te laten verlopen.

Concurrentiestelling
Bij alle projecten, met uitzondering van het SETAR-Fabela-project, was sprake van leverancierskeuze op basis van concurrentiestelling. Er was namelijk sprake van openbare aanbesteding of onderhandse aanbesteding.

Bij de keuze van de aannemer voor de uitbreiding en renovatie van de luchthaven was sprake van een openbare aanbesteding met voorselectie. De Rekenkamer wijst erop dat ook bij dit systeem de kans aanwezig is dat vooroverleg plaatsvindt tussen de geselecteerde aannemers en dat het risico van prijsafspraken bestaat.

Bij het luchthavenproject had de Minister in april 1995 -dus vóórdat er sprake was van een aanbesteding- het voornemen geuit om aan één van de latere inschrijvers opdracht te geven een kostenraming op te maken. Aan deze inschrijver werd later het werk gegund.

Bij de keuze van de financier voor het luchthavenproject was sprake van een onderhandse aanbesteding. De Rekenkamer vond het opmerkelijk dat onder de geselecteerden maar twee 'investment banks' voorkwamen, ondanks de eis van het aanboren van nieuwe financiële markten.

Volgens de CV 1989 had de radar openbaar moeten worden aanbesteed. Er werd niet bij ministeriële beschikking vastgelegd waarom hiervan werd afgezien. Dit gold ook voor het afwijken van de wettelijke voorschriften om een openbare aanbesteding te houden bij de aanpassing van de verkeerstoren bij het radarproject.

Offerte-aanvragen

De offertes die bij het havenproject werden uitgebracht voor de derde studie waren niet gebaseerd op een aanbesteding. Twee consultanten werden aangezocht te offreren, de derde meldde zich spontaan aan. Hierdoor kreeg het aanbestedingsproces een ad hoc karakter.

Bij het radarproject leverde een gebrekkige formulering van de specificatie van eisen problemen op bij de latere evaluatie van de gevraagde offertes.

De offerte voor de eerste opdracht om een nieuw luchthavengebouw te ontwerpen was niet gebaseerd op een openbare aanbesteding.

Bij de voorselectie van de aannemers voor de bouw van het nieuwe luchthavengebouw was vooraf niet bepaald hoeveel punten minimaal dienden te worden behaald op de voor de selectie relevante criteria om in aanmerking te komen voor inschrijving van het project. Tevens waren de afwegingsaspecten bij de selectie van de aannemers die uiteindelijk mochten offreren onvoldoende zichtbaar gemaakt. Daardoor waren de gemaakte afwegingen achteraf niet te volgen.

Offertebehandeling

Bij het radarproject werden de inschrijvingsenveloppen niet in een verzegelde bus bewaard. De opening van de enveloppen gebeurde niet in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de inschrijvers. Hierdoor was de zorgvuldigheid van het offerteproces niet gewaarborgd.

Onderbouwing leverancierskeuze

De Rekenkamer stelde vast dat het in een aantal gevallen niet helder was op basis waarvan de Minister koos voor een bepaalde leverancier. Een motivering ontbrak of was onvoldoende duidelijk. Dit gold zowel voor de aanvankelijke keuze van de consultant die zou worden belast met een studie naar de haven als voor de keuze van de persoon met wie overeenkomsten werden afgesloten op telecommunicatiegebied.

De onduidelijkheid over beweegredenen bestond ook ten aanzien van de keuze van de architect die werd belast met het maken van een tweede ontwerp voor het luchthavengebouw.

De Rekenkamer constateerde dat in de voorbereidingsfase van het luchthavenproject besprekingen werden gevoerd met diverse partijen, zonder dat de overheid daarbij lette op mogelijke juridische gevolgen.

Eén van deze partijen was de later gekozen financieringsagent. Deze bood al in een vroeg stadium, zelfs voordat het selectieproces was gestart, aan de Minister een financieringsbemiddelingscontract aan ter ondertekening.
Een duidelijke motivatie en onderbouwing van het besluit om ten behoeve van de financiering van het luchthavenproject hem in de arm te nemen en te kiezen voor de financiering via obligaties was niet aanwezig. Overigens was de inschakeling van een tussenpersoon voor de financiering van het luchthavenproject in strijd met het door de Minister geformuleerde beleid om alleen met financieringsinstellingen en niet met tussenpersonen in zee te gaan. Echter, volgens de Minister was het inschakelen van een tussenpersoon inherent aan de financiering door middel van obligaties.
Aan de keuze van de leverancier van de radarinstallatie lag een onvolledig advies ten grondslag. Een financiële evaluatie was niet gemaakt terwijl de keuze werd bepaald op grond van kostenoverwegingen. De overwegingen, die hebben geleid tot de keuze van de radarinstallatie, sloten niet aan bij het programma van eisen.
Bij de opdrachtverlening tot aanpassing van de verkeerstoren bij het radarproject was naar de mening van de Rekenkamer geen sprake van een goede voorbereiding en een duidelijke motivatie van de keuze voor een leverancier.
De reden, die betrokkenen aanvoerden om op deze wijze de opdracht te gunnen, was de snelheid waarmee de verbouwing moest worden opgeleverd. Volgens de Rekenkamer had het uit de hand gunnen van de opdracht wellicht kunnen worden voorkomen door een betere projectplanning.

Contractbehandeling
De Rekenkamer stelde vast dat bij het radarproject en het SETAR-Fabela-project over de af te sluiten contracten vooraf geen juridisch advies werd ingewonnen.
In het contract over de aanschaf van de radar kwam een onduidelijke bepaling voor over de eigendomsoverdracht en het contract bevatte bepalingen over kostenverdeling die in het nadeel van het Land waren.
Ook in de contracten op telecommunicatiegebied kwamen bepalingen voor die nadelig voor het Land zouden kunnen uitpakken.
De Rekenkamer constateerde dat over de voorwaarden in de overeenkomst met de financieringsagent een juridisch advies voorhanden was maar dat hieraan volledig werd voorbijgegaan.

Interne controle op geleverde prestaties
De Rekenkamer constateerde dat de contractbepalingen bij het radarproject zodanig waren geformuleerd dat de leverancier zijn geld, dat bij wijze van garantie op een geoormerkte bankrekening stond, kon innen zonder overlegging van een ondertekende prestatieverklaring. Na advies van de Centrale Bank van Aruba is met de leverancier overeengekomen dat hij pas na ontvangst van de prestatieverklaring per fase de vergoeding voor de levering van de desbetreffende fase kon innen. De Rekenkamer kon niet vaststellen dat voor alle betalingen prestatieverklaringen waren afgegeven door daartoe bevoegde functionarissen van de DLV. Ook bleek dat een aantal prestatieverklaringen getekend was door de directeur van de DLV, die tevens voorzitter van de radarcommissie was.
Het viel de Rekenkamer op dat het tweede ontwerp voor de luchthaven niet werd getoetst aan de specifiek gestelde eisen: 'het Arubaans karakter' of 'Aruba als 'resort' bestemming'.

2.4 Uitvoering

Er heeft geen besluitvorming plaatsgevonden over de aanpassing van de havens. Het is tot op heden gebleven bij studies.
Met de werkzaamheden rond de uitbreiding van de luchthaven is eind april 1997 een begin gemaakt, nadat de financiering was rondgekomen.
Wat betreft het radarproject is een 80 mijls radar geleverd die niet geheel 'solid state' is. Overeengekomen was dat een 100 mijls radar geleverd zou worden, maar het is de vraag of dit ooit zal gebeuren.
In juli 1995 schreef de minister-president aan Fabela, dat de contracten geen waarde hadden. Hiermee zou het project in principe zijn beëindigd. Overigens heeft na deze datum wel een aantal activiteiten plaatsgevonden op het gebied van telecommunicatie.

2.5 Kosten

De studies over aanpassing van de haven van Barcadera en uitbreiding van de haven van Oranjestad kostten volgens opgave van de APA ruim Afl. 0,8 miljoen.
In verband met de grondboringen op het haventerrein van Barcadera en het zeebodemonderzoek ten behoeve van de haven van Barcadera zijn voor bijna Afl. 0,2 miljoen verplichtingen aangegaan.

Voor de luchthaven was tot 1 mei 1997 reeds US$ 8,6 miljoen betaald, volgens opgave van de AAA. Omdat is teruggekomen op het eerste ontwerp voor de uitbreiding en renovatie van de luchthaven is Afl. 5,6 miljoen voor niets betaald.
Per september 1997 bedroegen de verwachte projectkosten circa US$ 86 miljoen. Dit betekent een toename van US$ 15 miljoen ten opzichte van de oorspronkelijke plannen van circa US$ 71 miljoen. Onduidelijk was op welke wijze deze extra kosten zouden worden gefinancierd.

Het radarproject heeft tot nu toe ruim Afl. 23,3 miljoen gekost. Niet inbegrepen zijn de kosten van opleiding en aanvullende kosten die ten laste van de exploitatiebegroting van het Land zijn gekomen. De Staten hebben nog steeds geen aanvullende begroting goedgekeurd ten aanzien van de begrotingsoverschrijding van bijna Afl. 1,7 miljoen.

De directe kosten van het SETAR-Fabela-project waren nihil. De Rekenkamer kon geen inzicht krijgen in de indirecte kosten, zoals de kosten van de Stuurgroep, kosten als gevolg van stakingen en proceskosten.

2.6 Informatieverstrekking Staten

Volgens artikel III.17 van de Staatsregeling van Aruba heeft elk lid van de Staten het recht vragen te stellen aan de ministers en de staatssecretaris. Zij beantwoorden deze vragen binnen redelijke termijn, voor zover het beantwoorden daarvan niet strijdig geoordeeld kan worden met het belang van het Land of het Koninkrijk. De Rekenkamer ontving van de Griffie van de Staten een overzicht van de sinds 1994 gestelde vragen over de projecten. Het merendeel van deze vragen dateerde uit 1995.

De Minister kreeg zesmaal vragen voorgelegd. De minister-president werd tweemaal, de minister van Financiën en de minister van Publieke Werken werden beiden éénmaal benaderd met vragen. Deze vragen hadden betrekking op de motieven die ten grondslag lagen aan de keuze van de bij de projecten betrokken leveranciers, alsmede op de kosten die met de projecten waren gemoeid.
De Rekenkamer constateerde dat deze vragen niet waren beantwoord. Zij trof geen mededeling van de betrokken ministers aan dat beantwoording in strijd met het belang van het Land of het Koninkrijk zou zijn.
Om te kunnen beoordelen op welke wijze de vier projecten inhoudelijk aan de orde zijn geweest in de Staten heeft de Rekenkamer de Griffie verzocht om een overzicht van vergaderingen waarin de projecten waren behandeld. Het bleek dat in de openbare vergaderingen van 12 juni 1995 (het radarproject), 4 september 1995 (de uitbreiding en renovatie van de luchthaven/radar-/SETAR-Fabela-project) en 18 december 1996 (de uitbreiding en renovatie van de luchthaven) op de agenda stonden. Omdat er geen goedgekeurde verslagen van deze vergaderingen beschikbaar waren -de Griffie kampt namelijk met een achterstand- was het voor de Rekenkamer niet mogelijk na te gaan wat er was besproken.
Voor de vergaderingen van de Centrale Commissie zijn de vier projecten -of nauw daarmee samenhangende onderwerpen- volgens opgave van de Griffie tienmaal geagendeerd.
Van deze vergaderingen waren geen verslagen beschikbaar. De Griffie wees op het vertrouwelijk karakter van de besprekingen in de Centrale Commissie.

De Rekenkamer constateerde voorts dat de verstrekte informatie bij de aanbieding van de diverse begrotingen zeer summier was en dat niet altijd melding werd gemaakt van de begrote kosten van projecten.

Op de meest cruciale momenten in het besluitvormingsproces (bij de aanvang, bij wijzigingen al dan niet met financiële gevolgen en bij kostenoverschrijdingen) hebben de Staten onvoldoende of geen informatie ontvangen. Als er al sprake was van informeren van de Staten dan lag hier een verzoek van de Staten aan ten grondslag.

3 Conclusies

Beleid

De besluitvorming over de projecten heeft niet gestructureerd kunnen verlopen, omdat duidelijke beleidsplannen ontbraken. Doelstellingen van de projecten waren onduidelijk en een financiële onderbouwing van de projecten werd vaak niet gegeven. De Rekenkamer acht het onjuist dat de Minister zonder voorafgaande toestemming van de Staten is gestart met het uitvoeren van beleidsvoornemens en dat hij tussentijds de Staten ook niet heeft geïnformeerd over belangrijke wijzigingen in de uitvoering van dat beleid.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In een aantal gevallen trad de Minister onbevoegd op. Dit was het geval bij het SETAR-Fabela-project, bij één van de gesloten overeenkomsten in het kader van het havenproject en bij de ondertekening van de architecten-/directievoeringsovereenkomst van het luchthavenproject. Ook de voorzitter van de RvB van de SETAR handelde onbevoegd toen hij één van de overeenkomsten met Fabela ondertekende en onzorgvuldig omdat hij het contract vóór ondertekening niet had bestudeerd.

Voorts was er sprake van functievermenging. Zo wordt in de persoon van de Minister de medewetgevende functie met die van president-commissaris (toezichthoudende functie) en met die van vertegenwoordiger van de aandeelhouder gecombineerd. Deze functievermenging is ongewenst en strookt bovendien niet met de verzelfstandigingsgedachte van overheidsdiensten.
De Rekenkamer acht tevens de functievermenging van de voorzitter van de radarcommissie ongewenst.

Het is de ministerraad aan te rekenen dat de benoeming van de twee leden van de RvB van de SETAR niet tijdig heeft plaatsgevonden.

Een aantal commissies ter begeleiding van de projecten functioneerde niet of niet voldoende. In een aantal gevallen maakten de Minister en de ministerraad onvoldoende gebruik van adviezen; ook namen zij beslissingen op grond van niet onderbouwde of onvolledige adviezen. Bij één project leek de uitkomst van de aanbestedingsprocedure al bij voorbaat te hebben vastgestaan. Bij de formulering van een tweetal brieven van de minister-president inzake het SETAR-Fabela-project werd niet voldoende zorgvuldigheid betracht.
Het baart de Rekenkamer zorgen dat bij het nemen van belangrijke beslissingen en bij de formulering van brieven niet voldoende zorgvuldigheid in acht is genomen.

Waarborgen recht- en doelmatig aangaan en uitvoeren contracten

Slechts het radarproject viel onder de CV 1989. In strijd hiermee werd tweemaal niet gemotiveerd waarom werd afgeweken van een openbare aanbesteding.
Deze regelgeving was echter op de overige projecten niet van toepassing. In die gevallen zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk om het recht- en doelmatig aangaan en uitvoeren van contracten te waarborgen. Deze maatregelen waren in onvoldoende mate aanwezig en als zij er al waren, functioneerden zij in onvoldoende mate.

Het onderzoek werd overigens bemoeilijkt omdat de onderzochte projecten niet op eenvoudige wijze konden worden gereconstrueerd en duidelijke projectdossiers ontbraken.

Stand van de uitvoering en de kosten

De Rekenkamer acht het ongewenst dat kosten worden gemaakt voor studies die uiteindelijk niet leiden tot besluitvorming. Het is onzeker of het havenproject ooit tot uitvoering zal komen.

Bij het luchthavenproject zijn kosten voor niets gemaakt omdat een eerste ontwerp zonder nadere motivering niet ten uitvoer is gebracht.

Het is op dit moment onduidelijk wat de status is van het SETAR-Fabela-project. Dat wordt onder andere veroorzaakt door de onduidelijke stellingname van de regering over het al dan niet voortbestaan van de contracten.

Doordat nut en noodzaak van een 100 mijls radar niet duidelijk waren onderbouwd [redacted] thans onduidelijk of tot levering zal worden overgegaan.

Informatieverstrekking Staten

Volgens de Rekenkamer kunnen de Staten hun controlerende functie alleen uitoefenen als zij tijdig over de noodzakelijke informatie beschikken. Dit was niet het geval. Het zonder opgaaf van redenen niet beantwoorden van vragen van de Staten is af te keuren. De informatieverstrekking aan de Staten over de projecten was onvoldoende om een deugdelijke oordeelsvorming te kunnen garanderen.

Slotconclusie

Bij alle vier projecten was er sprake van (ernstige) tekortkomingen op het terrein van de projectvoorbereiding, besluitvorming en/of uitvoering.

Het besluitvormingsproces bij de onderzochte projecten was onvoldoende ordelijk, controleerbaar en transparant.

Het geheel overziend is het de Rekenkamer duidelijk dat de recht- en doelmatigheid van de projecten en de contracten, die in dit kader zijn gesloten, onvoldoende zijn gewaarborgd of gerealiseerd.

De Rekenkamer is van oordeel dat deze tekortkomingen ontoelaatbare risico's inhouden.

4 Aanbevelingen

Samenvattend vindt de Rekenkamer het van groot belang dat het besluitvormingsproces rond projecten van deze aard op korte termijn wordt gestructureerd. Besluitvorming moet ordelijk, controleerbaar en transparant zijn. Ook acht de Rekenkamer het noodzakelijk dat alsnog nader inzicht wordt geboden in de ontbrekende achtergronden van de besluitvorming, teneinde de Staten in staat te stellen hun controlerende functie optimaal uit te oefenen.

Beleid

Er dient beleid op lange termijn (strategische planning) te worden geformuleerd. Uit de strategische planning vloeien plannen op middellange en korte termijn voort. Op basis van deze plannen, uitgewerkt in meerjarenplannen wordt tot uitvoering overgegaan, na verkregen goedkeuring van de Staten. De uitgaven, voortvloeiende uit deze meerjarenplannen, worden voor elk jaar begroot. Binnen de kaders van de goedgekeurde begroting van een dienstjaar kan feitelijke uitvoering van een project plaatsvinden.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De Minister moet zich onthouden van het combineren van functies die geen vermenging gedogen. Met name de taak, de positie en het benoemingsbeleid van de overheidscommissaris dienen nader geregeld te worden.

Vanuit de keuze voor verzelfstandiging van overheidsdiensten zou daadwerkelijk inhoud moeten worden gegeven aan die gedachte. Directe beïnvloeding zijdens de overheid (door rechtstreeks aandeelhouderschap) zou moeten worden beperkt.

Als de Minister commissies instelt zou hij bij besluitvorming serieus gebruik moeten maken van uitgebrachte adviezen.

Waarborgen recht- en doelmatig aangaan en uitvoeren contracten

Het aanbestedingsproces dient ordelijk en controleerbaar te verlopen. Hierbij dienen de wettelijke bepalingen uit de CV 1989 te worden nageleefd. De ondernemingen die aan de overheid zijn gelieerd, maar niet vallen onder de CV 1989, dienen eveneens maatregelen te nemen, opdat de recht- en doelmatigheid van het aangaan en uitvoeren van contracten worden gewaarborgd.

De volgende elementen zijn daarbij volgens de Rekenkamer van belang (waarbij voor een uitwerking wordt verwezen naar bijlage 3): de specificatie van de te verwerven zaak of dienst; de voorselectie van de leverancier; wel of geen concurrentiestelling; de offerte-aanvraag; de offerten, de offertebehandeling waaronder opgemaakte processen-verbaal; het voorstel voor de leverancierskeuze; de overeenkomst met de leverancier; de prestatieverklaring.

De Rekenkamer hecht belang aan een evaluatie van afgeronde offertes. In dat verband kan worden gedacht aan het ontwikkelen van een 'institutioneel geheugen', zoals een leverancierscartotheek waarin kwalitatieve en kwantitatieve gegevens over de leveranciers en de te leveren goederen en te verlenen diensten zijn opgenomen en een contractenregister waarin relevante informatie staat over alle lopende contracten. Ook zou meer aandacht kunnen worden besteed aan controle- en evaluatiebepalingen.

De Rekenkamer vindt het wenselijk dat contracten worden voorgelegd aan juridische deskundigen, opdat contractbepalingen zo zorgvuldig mogelijk worden geformuleerd. Het is daarbij van belang om adviezen schriftelijk vast te laten leggen en in het contractdossier te bewaren.
Voor projecten van omvang zou een projectdossier moeten worden aangelegd, waarin de bovengenoemde elementen systematisch worden opgenomen.

Informatieverstrekking Staten
De informatieverstrekking aan de Staten dient te verbeteren, zodat zij tot een deugdelijke oordeelsvorming kunnen komen. Afspraken moeten worden gemaakt over de termijn waarbinnen vragen van de Staten worden beantwoord.
De Minister zou de Staten op eigen initiatief moeten informeren. Overwogen kan worden de ministers een actieve informatieplicht op te leggen bij de uitvoering van grote projecten, bij uitgevoerde beleidsevaluaties, bij majeure wijziging van beleidsdoelstellingen en/of majeure wijziging in de financiële gevolgen van het voorgenomen of vastgestelde beleid. Daarbij is het noodzakelijk te definiëren wat onder grote projecten en majeure wijzigingen dient te worden verstaan.

Voor de Staten is het van belang in de verschillende fasen van een project (voorbereiding, besluitvorming en uitvoering) informatie te ontvangen. In een projectvoorstel moeten helder zijn beschreven, het probleem, het doel van het project en de middelen om het te realiseren. Het projectvoorstel moet financieel zijn onderbouwd; de link van een project met het beleid van het ministerie moet zijn gelegd; de minister(raad) en de Staten moeten een beslissing kunnen nemen over het uitvoeren, voortzetten of beëindigen van het project.

5 Reacties ministers en nawoord Rekenkamer

5.1 Reacties ministers en commentaar Rekenkamer

5.1.1 Reactie minister-president en commentaar Rekenkamer

De Rekenkamer merkt op dat de reactie van de minister-president zeer summier is. Hij deelde mee de ambtelijke commentaren in grote lijnen te onderschrijven zonder daarbij expliciet aan te geven welke punten hij wel en welke punten hij niet onderschrijft en waarom. Slechts op een zeer beperkt aantal conclusies en aanbevelingen gaat de minister-president in.
De minister-president volstond met deze reactie omdat de meeste conclusies en aanbevelingen uit dit rapport de minister van Vervoer en Communicatie aangaan en naar zijn mening dan ook door deze Minister dienen te worden behandeld. Slechts waar in dit rapport het handelen van hem en/of van de ministerraad aan de orde wordt gesteld heeft hij gemeend reactie te moeten geven. De Rekenkamer had verwacht dat de ministerraad een standpunt omtrent de uitvoering van de aanbevelingen zou innemen, omdat deze voor een groot deel algemeen toepasbaar zijn.

De minister-president achtte de kanttekening van de Rekenkamer bij de inhoud van zijn brief van juli 1995 over de annulering van de Setar-Fabela-contracten niet geheel op zijn plaats. De formulering van zijn brief was ingegeven door de behoefte om op juridisch aanvaardbare wijze een einde te maken aan het contract. Dit laat echter onverlet dat er volgens de Rekenkamer geen standpunt van de regering over het annuleren van het contract zelf was weergegeven.

Voorts bevreemdt het de Rekenkamer dat de minister-president enerzijds meldt dat de regering het van groot belang acht lering te trekken uit de ervaringen van het verleden en destijds heeft aangedrongen op de instelling van de commissie-de Ruiter en anderzijds nauwelijks reageert op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.
Eén van de conclusies uit het rapport van de commissie-de Ruiter is dat het van groot belang wordt geacht dat de vragen rondom een aantal overheidsprojecten worden beantwoord.

De Rekenkamer acht een verwijzing naar het rapport Calidad/Kwaliteit niet voldoende omdat daarin onder andere de procedurele gang van zaken bij het afsluiten van contracten en de informatieverstrekking aan de Staten niet worden behandeld.
Nu volgens de minister-president de regering besloten heeft tot het integraal overnemen van de voorstellen uit het rapport Calidad/Kwaliteit merkt de Rekenkamer op dat dit klaarblijkelijk niet geldt voor alle aanbevelingen hieruit. Immers op pagina 34, punt 14 van het rapport Calidad/Kwaliteit staat vermeld dat "het beleid van de regering erop gericht (dient) te zijn de aanbevelingen van deze instanties op te volgen". Onder 'deze instanties' wordt onder andere de Algemene Rekenkamer begrepen.

De minister-president benadrukt in zijn reactie dat er ten aanzien van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister-president/ministerraad geen sprake was van enig onwetmatig handelen. De Rekenkamer constateerde dat niet aan alle regels werd voldaan.

5.1.2 Reacties minister Vervoer en Communicatie en commentaar Rekenkamer

In de eerste reactie ging de minister van Vervoer en Communicatie in op het SETAR-Fabela-project. Hij merkte op dat de besluitvorming omtrent het project diende [illegible] worden gezien in het licht van de beleidsplannen van de regering op het gebied van de telecommunicatie, zoals deze hun beslag hadden gekregen in het regeerprogramma "Akkoord van San Nicolas 1994-1998" en dat het SETAR-Fabela-project geheel paste binnen de genoemde beleidsplannen. Tevens merkte de Minister op dat het SETAR-Fabela-project een aanzienlijke verhoging van de inkomsten van de SETAR zou betekenen.

De Rekenkamer wijst erop dat in het regeerprogramma wordt gesproken over de modernisering van het telecommunicatiesysteem, dit echter na een evaluatie van de alternatieven. Aangezien bij het SETAR-Fabela-project geen sprake is geweest van het afwegen van alternatieven en het project ook verder gaat dan alleen het moderniseren van het telecommunicatiesysteem blijft de Rekenkamer bij haar mening dat de uitgangspunten uit het regeerprogramma onvoldoende onderbouwing boden voor de door de Minister genomen besluiten.

De Rekenkamer is het oneens met de Minister dat -gegeven het aangeboden project door Fabela- niet naar andere kandidaten kon worden uitgekeken. De minister had -zich baserend op concrete beleidsplannen- zijn keuze kunnen laten vallen op de meest gunstige bieder.

De Minister deelde mee dat hij de SETAR wel bij de besluitvorming inzake het Fabela-project had betrokken. Hij verwees hiervoor naar de brief van de SETAR van 6 april 1995.

Aangezien de Minister zonder nader overleg en zonder nadere motivering afweek van het advies van de SETAR kan naar de mening van de Rekenkamer deze brief niet worden gekwalificeerd als "het betrekken van de SETAR bij het besluitvormingsproces".

Temeer niet, daar ten tijde van de brief van de SETAR de Minister de intentieverklaringen met Fabela al had getekend en ook in het vervolgtraject besluiten nam zonder overleg te plegen met de SETAR.

In tegenstelling tot wat de Rekenkamer opmerkte gaf de minister aan dat de Commissie ter advisering inzake het Telecommunicatiebeleid wel een rapport heeft uitgebracht en dat hij zijn plannen baseerde op de aanbevelingen uit dit rapport. De Rekenkamer wijst erop dat het een rapport van Deloitte & Touche betreft, aangeboden aan de RvB van de SETAR. Bovendien heeft de commissie zelf verklaard nog geen rapport te hebben uitgebracht.

In zijn tweede reactie ging de minister in op de overige onderwerpen uit het rapport.

Beleid

De minister benadrukte dat het beleid rond de projecten is terug te voeren op het regeringsprogramma van het kabinet Eman II. De Rekenkamer is van mening dat hier niet gesproken kan worden van een beleidsplan. Een beleidsplan is veel gedetailleerder en bevat minimaal een aantal geformuleerde doelstellingen, de middelen waarmee deze doelstellingen kunnen worden bereikt en het tijdvak waarin de doelstellingen moeten worden gerealiseerd.

De minister gaf aan dat bij de jaarlijkse begrotingsbehandelingen de Staten van Aruba de uitvoering van het beleid en tussentijdse wijzigingen daarin toetsen. Dit [illegible] volgens hem de Arubaanse realiteit.

De Rekenkamer acht het van groot belang dat er op regelmatige basis interactie plaatsvindt tussen de Staten en de ministers. Voorwaarde voor het goed functioneren van de Staten is het tijdig verstrekken van betrouwbare informatie en dus is het onvoldoende als er slechts bij de begrotingsbehandeling wordt gesproken over beleidsvoornemens en tussentijdse wijzigingen. De Rekenkamer acht juist een verandering van deze praktijk dringend noodzakelijk en wel op korte termijn opdat de Staten hun taak naar behoren kunnen uitoefenen. Zij stelt dan ook met voldoening vast dat inmiddels een aantal wijzigingen van het Reglement van orde voor de Staten zijn goedgekeurd en ter bekrachtiging/afkondiging is voorgelegd aan de regering.

Het Arubaanse staatsbestel kent een ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de Minister de volledige verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van de onder zijn portefeuille/verantwoordelijkheid vallende onderwerpen. Het feit dat een project is geïnitieerd door een vorige regering en/of wordt gesteund door de voltallige ministerraad doet aan deze ministeriële verantwoordelijkheid niets af.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden
De Minister merkte op niet onbevoegd contracten te hebben ondertekend namens APA. Hij doelt hier waarschijnlijk op het contract van Bermello, Ajamil & Partners, want de met Frederick Harris Inc. gesloten overeenkomst is alleen door de Minister ondertekend.

De minister stelde dat -voorzover hij heeft kunnen nagaan- hij het contract in het kader van het luchthavenproject heeft ondertekend in de hoedanigheid van vertegenwoordiger van het Land waaronder de LHD ressorteert. De Rekenkamer merkt op dat het binden van de LHD volgens de beheersverordening een bevoegdheid was, die was voorbehouden aan de luchthavenmeester en administrateur van de LHD.

De Rekenkamer kan zich vinden in de mening van de Minister dat hij actief initiatieven kan en mag ontplooien op zijn beleidsterrein. Zij acht het echter onjuist dat dit tot op heden diverse keren resulteerde in het zelfstandig tekenen van contracten en dat deze vervolgens aan het betreffende bedrijf of de vennootschap ter uitvoering werden opgelegd.

De Minister is tegenstander van een verzelfstandigingsgedachte waarbij de overheid geen enkele noemenswaardige invloed kan uitoefenen op overheidsvennootschappen die belast zijn met uitvoering van publieke taken. De Rekenkamer vraagt zich af waarom het Land overgaat tot het privatiseren van overheidsdiensten indien het Land zich direct met de dagelijkse gang van zaken wenst te blijven bemoeien. Naar de mening van de Rekenkamer dient het Land als aandeelhouder van overheidsvennootschappen zich bezig te houden met de formulering van richtlijnen, die het kader aangeven waarbinnen deze vennootschappen dienen te opereren. Zij benadrukt nogmaals dat privatisering alleen zinvol is als de invloed van de overheid wordt beperkt.

Met betrekking tot het gebruik maken van adviezen [redacted] de Rekenkamer van mening dat een onderbouwd besluit dient te worden genomen of een uitgebracht advies al dan niet (gedeeltelijk) wordt opgevolgd. In het algemeen zal advies gevraagd worden aan deskundigen op bepaalde beleidsterreinen.
Uiteraard mag de minister afwijken van een aan hem uitgebracht advies, echter in dat geval zal de Minister wel moeten aangeven op welke gronden hij van het advies wenst af te wijken

Waarborgen recht- en doelmatigheid aangaan en uitvoeren contracten

De Rekenkamer onderschrijft de mening van de Minister dat, daar waar van openbare aanbesteding was afgeweken, daar achteraf niets meer aan te veranderen valt.

De Rekenkamer betreurt het echter dat de Minister niet concreet ingaat op de aanbevelingen en op de termijn waarbinnen deze zullen worden doorgevoerd. Het doorvoeren hiervan zou ertoe moeten leiden dat aanbestedingsprocessen in de toekomst ordelijk en controleerbaar verlopen.

Stand van uitvoering en de kosten

a) Algemeen

De Minister merkte op dat het weliswaar onwenselijk doch bepaald niet ongebruikelijk is dat gemaakte studies niet leiden tot besluitvorming. De Rekenkamer is van mening dat in verband met de gewenste duidelijkheid en transparantie van het besluitvormingsproces iedere studie, ook die studies die niet tot uitvoering leiden, tot een besluit moet leiden.

b) Havenproject

De Minister merkte op dat het havenproject is ingebed in een masterplan van 25 jaar en dat met de uitvoering van het project al een eerste stap is gezet met de aanleg van de zogenaamde "mooring-dolphin".

De Rekenkamer leidt hieruit af dat inmiddels een besluit is genomen ten aanzien van de studie van Bermello.

c) SETAR-Fabela-project

De Minister sloot zich aan bij wat de minister-president opmerkte over de annulering van het SETAR-Fabela-contract.

d) Radarproject

De Minister deelde mee dat de DLV thans in onderhandeling is met de leverancier. Verder meldde hij dat bij het bestellen van een 100 mijls radar de regering is uitgegaan van de adviezen van experts en de DLV.

De Rekenkamer blijft van mening dat nut en noodzaak van een radar met een bereik van 100 mijl nooit duidelijk zijn onderbouwd. Bij de eerste offerte-aanvraag werd meegedeeld dat de te leveren radar een bereik van 100 nautische mijlen moest hebben. Het waarom van deze 100 mijl werd verder niet aangegeven.

Slotconclusie

De Minister erkende dat er fouten zijn gemaakt, maar stelde dat de tekortkomingen, die volgens de Rekenkamer ontoelaatbare risico's inhielden, in het algemeen niet hebben geleid tot onregelmatigheden.

De Rekenkamer is van mening dat de gesignaleerde tekortkomingen wel degelijk tot problemen hebben geleid. Zo is het radarproject nog steeds niet bevredigend afgerond, heeft het SETAR-Fabela-project geleid tot arbeidsonrust en tot extra kosten voor het Land en hebben de gesignaleerde tekortkomingen bij het luchthavenproject geleid tot extra kosten en een langere looptijd.

Aanbevelingen

De Minister gaf aan zich in het algemeen goed te kunnen vinden in de aanbevelingen. Uit het antwoord van de Minister blijkt overigens niet op welke wijze hij aan deze aanbevelingen concreet gestalte zal geven.

5.2 Nawoord Rekenkamer

Alle reacties overziende moet de Rekenkamer vaststellen dat de inhoud van de reactie van de minister-president niet bevredigend is. Hij meende voor wat betreft de conclusies te kunnen volstaan met een verwijzing naar de ambtelijke reacties zonder daarover zelf een standpunt in te nemen. Ten aanzien van de aanbevelingen volstond de minister-president met een verwijzing naar het rapport 'Calidad/Kwaliteit', uitgebracht door de commissie 'Deugdelijkheid van bestuur'. Gezien de inhoud, conclusies en aanbevelingen van dit rapport had de Rekenkamer een meer inhoudelijke reactie verwacht op het onderhavige rapport 'Besluitvorming Viertal Projecten Vervoer en Communicatie', temeer daar hiermede wordt beoogd een nadere uitwerking te geven van de te nemen maatregelen ter bevordering van deugdelijk bestuur op het gebied van het afsluiten van contracten.
Tot slot merkt de Rekenkamer op dat de reacties van de ministers niets afdoen aan de hoofdboodschap van het rapport, namelijk dat het van groot belang is dat de besluitvorming rond projecten van deze aard en omvang ordelijk, controleerbaar en transparant dient te zijn. Structurering van dit besluitvormingsproces acht de Rekenkamer dan ook op korte termijn noodzakelijk opdat de Staten hun taak naar behoren kunnen uitoefenen.

Bijlage 1A Beschrijving Havenproject

Achtergrond/geschiedenis havenproject

Op Aruba zijn twee havens in beheer van het land Aruba (Land): De haven van Oranjestad, die wordt gebruikt voor container- en vrachtschepen alsmede cruiseschepen, en de haven van Barcadera, een al ruim 20 jaar nagenoeg ongebruikt slapend havencomplex. De havens worden namens het Land beheerd door de Aruba Ports Authority N.V. (APA). Voor een korte beschrijving van deze overheidsvennootschap wordt verwezen naar bijlage 2.

Inzake de havens zijn in het verleden onder andere de volgende twee studies verricht:

1. In 1987 verrichtte Booz, Allen & Hamilton Inc. een studie, die resulteerde in het interim-rapport 'Business Development and Diversification Strategy Study' (mei 1987). Deze studie betrof een onderzoek naar de mogelijkheden tot overslag, distributie, productie en assemblage van producten en ging in op de sterkte-/zwaktepunten van Aruba in economisch en bestuurstechnisch opzicht. De conclusies van dit rapport waren dat Aruba over beperkte mogelijkheden voor overslagfaciliteiten en traditionele industrie of assemblage beschikt, doch meer kansen maakt in de distributiefunctie en kapitaalintensieve, hoogwaardige technologische industrie.
2. Een beperkte studie over de aanpassing van de haven van Barcadera, verricht door European Container Terminal B.V. (ECT) en resulterend in het rapport 'Project Barcadera 1994' (augustus 1994). Deze opdracht [redacted] uit de hand gegund aan ECT. De doelstelling van deze opdracht was als volgt omschreven door de APA: "Een optimale benutting van de havens bewerkstelligen, zulks ter bevordering van de economische groei van Aruba." De conclusies van dit rapport waren dat de afhandeling van zelfstandig ladende/lossende schepen eenvoudig kon worden verplaatst; dat de locatie van de vrije zone te Barcadera uitstekend was; dat de vrije zone activiteiten moesten worden gezocht in hoogwaardige ladingen of hoge toegevoegde waarde en dat de locatie ten aanzien van grote ladingsstromen niet ideaal was. De kosten, gemoeid met de door ECT voorgestelde aanpassingen van de haven van Barcadera, werden geschat op een bedrag van Hfl. 0,9 miljoen, exclusief aanvullende opties voor een bedrag van Hfl. 3,3 miljoen.

   Met het oog op versterking van de samenwerking tekenden de directeur van de APA en de minister van Vervoer en Communicatie (Minister) een 'letter of intent' met ECT in maart 1994.

Voorzover de Rekenkamer bekend, vond naar aanleiding van deze rapporten geen besluitvorming plaats. Van een versterking van de samenwerking met ECT is de Rekenkamer niets gebleken.

Besluitvorming

Uit de begrotingen van het Land, 'National Development Plans' en regeerakkoorden leidde de Rekenkamer af dat tot en met 1993 geen plannen waren voor grootschalige verplaatsingen van delen van de haven. Wel was er tot die tijd sprake van aanpassingen van de haven uit hoofde van vervanging.

In februari 1994 besliste de ministerraad tot het instellen van een 'Commissie ten behoeve van de ontwikkeling van Barcadera tot doorvoerhaven'. De Minister stelde deze commissie in bij ministeriële beschikking van 11 februari 1994 onder de naam 'Commissie Toekomst Havens Aruba'.

De taakopdracht was: "een studie te laten verrichten omtrent de toekomstperspectieven van de havens van Aruba, waaronder ook de transito-functie, met daarin betrokken het onderzoeken van de mogelijkheden tot de uitbouw van de haven van Barcadera tot de tweede haven van Aruba, alsmede het begeleiden van het proces waarbij betrokken instanties/groeperingen in onze gemeenschap zoveel mogelijk in deze gehoord worden." Een daadwerkelijk functioneren van deze commissie is de Rekenkamer niet gebleken.

Uit het regeerakkoord van het kabinet Eman II bleek dat er plannen waren tot het doen uitvoeren van studies. Plannen in de richting van verplaatsing van de vrachthaven naar Barcadera en aanpassingen van de haven van Oranjestad ten behoeve van cruiseschepen kwamen voor het eerst tot uiting in de begroting van het Land voor het dienstjaar 1996.

De Rekenkamer trof geen investeringsbegrotingen van de APA aan. Daardoor kon zij niet vaststellen in hoeverre met deze plannen rekening is gehouden.
Overigens kon de Rekenkamer niet vaststellen of de Raad van Commissarissen (RvC) de exploitatiebegrotingen voor 1990 tot en met 1997, die de APA ter beschikking stelde, had geaccordeerd.

Kort na het aantreden van de regering Eman II richtte de Minister zich bij brief van 6 januari 1995 tot Frederick Harris Inc. (Harris) met de mededeling dat hij voornemens was deze een studie naar de verplaatsing van de vrachthaven naar Barcadera alsmede naar de uitbreiding van de cruiseschip-faciliteiten in de haven van Oranjestad te laten verrichten.
In een brief van 2 maart 1995 berichtte de Minister, namens de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van de APA, aan Harris dat de AvA had ingestemd met diens voorstel voor het 'masterplan' en de directie van de APA zou instrueren het contract te tekenen. Op 14 maart 1995 deelde de Minister namens de AvA aan de APA mede dat deze diende over te gaan tot ondertekening van het contract met Harris. Naar aanleiding van deze brief wees de directeur van de APA de Minister erop dat de Minister niet bevoegd was de APA te binden en dat de keuze van de Minister voor Harris niet door APA werd gedeeld. De APA deelde Harris vervolgens mee dat de Minister niet bevoegd was om de APA te binden.

De Minister richtte vervolgens een verzoek aan Bermello, Ajamil & Partners Inc. (Bermello) om ook een offerte uit te brengen. De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit bleek dat de Minister dit verzoek schriftelijk deed. Later werd de APA rechtstreeks benaderd door Institutional & Industrial Consultants Inc. (I & I C) met het verzoek of deze ook mocht offreren; hiermee stemde de APA in. In juli 1995 ontving de APA drie offertes, te weten van Harris (US$ 468.000), Bermello (US$ 425.000) en I & I C (US$ 550.000). De offerte van Harris was afwijkend in die zin dat deze verwees naar een brief van 8 februari 1995. Hiermee herhaalde deze haar reeds uitgebrachte offerte. In een schrijven van 29 augustus 1995, gericht aan de Minister in zijn hoedanigheid van president-commissaris, adviseerde de directeur van de APA de opdracht tot het verrichten van de studie te verlenen aan de laagste inschrijver, namelijk Bermello. Op 31 augustus 1995 gaf de RvC haar goedkeuring om over te gaan tot gunning aan Bermello. De definitieve overeenkomst van 1 september 1995 tussen de APA en Bermello werd ondertekend door de directeur van de APA, Bermello en mede-ondertekend door de Minister.

Bermello bood bij brief van 14 mei 1996 haar rapport aan de directeur van de APA aan. Dit rapport omvatte het volgende:

"This report documents our work as part of the study to analyze market demand and existing conditions at the port of Oranjestad and port of Barcadera with the aim of providing a framework for future improvements and expansion of port activities through a phased master plan."

Volgens het rapport was verplaatsing van de (vracht)haven naar Barcadera en uitbreiding van de haven van Oranjestad tot cruiseschip-haven haalbaar, afhankelijk van de invulling van randvoorwaarden waaronder de tariefstelling.

Belangrijke financiële feiten in het rapport zijn: totale investering wordt geschat op circa Afl. 200 miljoen opgesplitst in volgtijdelijke fasen met ieder een eigen raming, tot en met het jaar 2015.
Het verwachte netto resultaat voor APA in 2015 wordt geraamd op circa Afl. 27 miljoen (positief).

Kosten
Het onderzoek door ECT kostte volgens opgave van de APA Hfl. 69.152 en kwam ten laste van de APA. De kosten van de studie, verricht door Bermello, bedroegen US$ 425.000. Volgens de brief van 29 augustus 1995 van de directeur van de APA aan de RvC zou voor de kosten van het onderzoek door Bermello (Afl. 765.000) in de balans per 31 december 1994 een voorziening zijn getroffen. Volgens de APA zouden de kosten van het onderzoek worden verantwoord als investering in haar jaarrekeningen 1995 en 1996.

Stand van zaken
APA verzocht in mei en juli 1997 een onderneming om prijsopgaven uit te brengen voor een zeebodemonderzoek in de haven en voor grondboringen op het haventerrein van Barcadera ten behoeve van een mogelijke renovatie/aanpassing.
Uit de stukken viel op te maken dat de met de opdrachten gemoeide bedragen zich elk rond de Afl. 100.000 bewegen. De directeur van de APA nam de beslissing voor het laten uitvoeren van de bodemonderzoeken. Er vond geen vorm van aanbesteding plaats. Van de voor deze bedragen statutair vereiste goedkeuring door de RvC is de Rekenkamer niet gebleken.

Medio 1997 onderzocht de APA, in samenwerking met de Dienst Openbare Werken en een andere externe deskundige, een voorstel van Bermello om de haven van Barcadera voor een deel aan te passen. De aanpassing betrof faciliteiten ten behoeve van barkjes en zelfstandig lossende en ladende vrachtschepen, alsmede 'roll-on/roll-off' faciliteiten.
Tevens waren in het voorstel van Bermello begrepen een aanpassing ten behoeve van de vrije zone en een onderzoek naar de terrein- en kadegesteldheid. Uitvoering van dit project zou circa Afl. 10 miljoen belopen. De vergoeding voor Bermello, die als architect zou gaan optreden, was nog onderwerp van onderhandeling. De opdracht was echter nog niet gegund.
Uitvoering van de werkzaamheden zou niet aan Bermello, maar zo mogelijk aan Arubaanse aannemers, worden gegund. Wanneer de werkzaamheden zouden aanvangen was nog niet bekend/gepland.

Informatieverstrekking Staten
Volgens een opgave van de Griffie van de Staten stelde één der statenleden in totaal negen schriftelijke vragen. Twee van deze vragen waren gericht aan de Minister en de overige zeven waren bestemd voor de minister-president. Het statenlid vroeg de ministers wie de studie ging uitvoeren, welke werkzaamheden verricht zouden gaan worden en of het honorarium daarmee in overeenstemming was.

Ook de doelstelling van het onderzoek en de relatie met voorgaande studies werden aan de orde gesteld.
Er waren geen schriftelijke antwoorden op de gestelde vragen aanwezig.
Volgens een opgave van de Griffie waren er geen openbare vergaderingen geagendeerd met het havenproject als onderwerp.

Kanttekeningen
In het kader van het havenproject waren slechts studies verricht; tot besluitvorming was het niet gekomen.

Het was onduidelijk of de opdracht voor bodemonderzoek en het voorstel van Bermello voor aanpassing van de haven van Barcadera voortvloeiden uit besluitvorming, waaraan de studie van Bermello ten grondslag lag. Volgens de APA waren er verder geen beslissingen genomen of opdrachten door de APA verstrekt ten behoeve van renovatie, uitbreiding of verplaatsing van de havens van Oranjestad of Barcadera.

Het viel de Rekenkamer op dat de Minister zelfstandig in onderhandeling trad met en toezeggingen deed aan Harris voor het uitvoeren van een studie, ten behoeve van de APA. Statutair is echter bepaald dat de APA alleen rechtsgeldig kan worden vertegenwoordigd door de directeur. Uit de stukken bleek niet waarom voor Harris werd gekozen, en waarom de Minister in eerste instantie de opdracht uit de hand zou gunnen.

Op basis van de briefwisseling en uitgebrachte offertes constateerde de Rekenkamer voorts dat bij de drie consultanten onduidelijkheid bestond met welke partij zij te maken hadden: met het Land, met de aandeelhouder of de president-commissaris van de APA of met een vertegenwoordiger van de APA. Dit werd veroorzaakt door de verschillende functies die de Minister bekleedde. Zo had hij als minister een mede-wetgevende functie inzake havenaangelegenheden en een toezichthoudende functie als president-commissaris. Daarnaast vertegenwoordigde hij het Land als enig aandeelhouder en mengde zich in de uitvoering van de taken van de APA.
Naar de mening van de Rekenkamer vertroebelde hiermee het inzicht in de taken en verantwoordelijkheden. Ook kwam dit een heldere besluitvorming niet ten goede.

De uitgebrachte offertes ten aanzien van de derde studie waren geen resultante van een aanbesteding. Waarborgen ter verzekering van een zorgvuldig offerteproces ontbraken.

Bijlage 1B Beschrijving Luchthavenproject

Inleiding
In deze bijlage wordt ingegaan op de ontwikkelingen rond het luchthavenproject. Eerst wordt de periode vóór 1 september 1994 beschreven. In de periode ná 1 september 1994 wordt ingegaan op de totstandkoming van drie overeenkomsten: de overeenkomst met de architect, met de aannemer en met de financieringsagent.

I. Periode vóór 1 september 1994

Achtergrond/geschiedenis project
Sinds het midden van de jaren tachtig werden op de luchthaven van Aruba bouwactiviteiten ontplooid. Deze hadden te maken met renovatie en aanpassingen van luchthavenfaciliteiten.
Het land Aruba (Land) betrok in 1988 Netherlands Airport Consultants B.V. (NACO) bij de uitbreiding van de luchthaven. NACO stelde een zogenaamd 'masterplan' op in 1989, waarin onder andere de verwachte passagiersgroei en de verwachte groei in het aantal vliegbewegingen tot het jaar 2010 tot uiting kwamen en waarin zij een voorstel deed voor aanpassing en uitbreiding van het luchthavengebouw.
Diverse activiteiten werden ontplooid zoals studies naar de uitbreiding van de verschillende onderdelen van de luchthaven, waaronder de aanleg van een taxibaan en een vergroting van de apron (opstelruimte voor vliegtuigen op het vliegveld). Ook uitbreiding en renovatie van het bestaande luchthavengebouw werden onderzocht.

Begin 1991 deed NACO een voorstel voor een nadere studie naar de uitbreiding van het luchthavengebouw, waarbij uitgangspunten waren dat het bestaande gebouw zou worden bestemd voor vertrekkende passagiers, er een nieuw gebouw voor aankomende passagiers zou komen ('two building' concept) terwijl de karakteristieke architectuur van het bestaande gebouw zou worden doorgevoerd in het totale project. Het voorstel werd gericht aan de minister van Economische Zaken. Omdat er toen nog discussie was over eventuele financiering door de Europese Economische Gemeenschap, viel dit onder verantwoordelijkheid van deze minister.
Het voorstel van NACO was een vervolg op het 'masterplan' uit 1989.

Op 12 april 1991 verklaarde de minister van Economische Zaken zich akkoord met dit voorstel en verzocht NACO op 9 januari 1992 bij de uitwerking van het voorstel rekening te houden met de invoering van de 'United States Customs Pre-Clearance', waardoor faciliteiten ten behoeve van de Amerikaanse douane en immigratiedienst nodig zijn.

NACO was niet de enige die betrokken was bij de vernieuwing van de luchthaven.
Uit een brief van 12 december 1992 van Calmaquip Engineering Corporation (Calmaquip) aan de minister-president bleek dat dit bedrijf -samen met medewerkers van het Ministerie van Vervoer en Communicatie- al twee jaar lang bezig was met plannen voor de luchthavenrenovatie. Een voorstel voor uitbreiding en renovatie van de luchthaven legde Calmaquip op 29 oktober 1990 voor aan de minister van Vervoer en Communicatie (Minister).

Op 10 januari 1992 verzocht de Minister de zaakwaarnemer van Calmaquip een bespreking te arrangeren met regeringsadviseurs voor nadere uitleg van het voorstel.

Het voorstel van Calmaquip behelsde een 'turnkey'-project, waarbij in tegenstelling tot het NACO-plan werd uitgegaan van het zogenaamde 'one terminal building'-concept. Voor de bijeenkomst werd ook PaineWebber Inc. (PaineWebber), een bedrijf dat bemiddelt bij financiering, uitgenodigd.
Voor de overheid was PaineWebber eveneens geen onbekende. Op 31 oktober 1991 stuurde PaineWebber de minister-president een voorstel voor de financiering van het luchthavenproject, dat het verzorgen van de uitgifte van obligaties inhield.
Tevens deed PaineWebber in die tijd het verzoek op te mogen treden als financieel adviseur voor de uitbreiding van de luchthaven. De overheid reageerde niet op dit voorstel.
In januari 1992 wendde PaineWebber zich weer tot de minister-president en verzocht hem met dit voorstel akkoord te gaan. PaineWebber gaf aan dat het voorstel tot stand was gekomen na uitvoerig overleg met Calmaquip en zijn zaakwaarnemer alsmede met American Airlines Inc. (AA).
Indien de overeenkomst op dat moment zou worden aangegaan zouden volgens PaineWebber zeer grote besparingen te realiseren zijn, omdat de rentetarieven op dat moment zeer laag waren.
Op 7 augustus 1992 ondertekende de minister-president een overeenkomst met PaineWebber waarin hij werd aangewezen als de exclusieve agent voor het Land voorzover het plaatsing van obligaties betrof. In de overeenkomst werd bepaald dat de Staten de uitgifte van obligaties nog dienden goed te keuren.

De Werkgroep Project Luchthaven (WPL) beoordeelde het plan van Calmaquip. De Werkgroep zond haar bevindingen op 23 april 1992 naar de Minister. De WPL concludeerde dat het voorstel noch op technisch noch op operationeel en evenmin op financieel gebied de oplossing bood. De WPL stelde zich op het standpunt dat, wilde zij een gedegen evaluatie van het voorstel kunnen doen, zij de beschikking zou moeten hebben over meerdere voorstellen gebaseerd op gelijke 'terms of reference'. Hiervan was geen sprake.
De zaakwaarnemer van Calmaquip kwam in september 1992 weer prominent in beeld toen hij een brief stuurde aan de minister-president en hem vroeg om op korte termijn Calmaquip te berichten dat de regering akkoord ging met haar voorstel. Hij had voor dit doel tevens een concept-antwoord meegestuurd.
In de hiervoorgenoemde brief van Calmaquip van 12 december 1992 aan de minister-president werd de zaakwaarnemer overigens opgevoerd als adviseur van de regering van Aruba.

Gebaseerd op de bevindingen en conclusies van de WPL van 23 april 1992 besloot de ministerraad op 16 november 1992 om af te zien van de uitvoering van het plan van Calmaquip. Omdat het volgens de ministerraad niet geheel uitgesloten was dat de WPL over onvoldoende informatie beschikte besloot zij op 16 december 1992 de WPL en Calmaquip in de gelegenheid te stellen alsnog informatie uit te wisselen om zo te komen tot een afgerond advies.

Er hebben vervolgens verschillende bijeenkomsten plaatsgevonden. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een advies van de WPL van 4 maart 1993. Dit advies week niet veel af van het eerder uitgebrachte. Zo concludeerde de WPL dat het Calmaquip-plan was opgesteld zonder dat dit gebaseerd was op uitgewerkte 'terms of reference' en een plan van aanpak.
Hierdoor was volgens haar de omvang van het plan (financiële onderbouwing, technische en operationele inhoud) niet goed in te schatten en was het niet voldoende duidelijk wat het verwachte resultaat zou zijn.

De WPL maakte tevens melding van het feit dat er tussen Calmaquip en de Arubaanse overheid bepaalde afspraken zouden zijn gemaakt waarvan zij niet op de hoogte was gebracht. De werkgroep beval aan:

- op korte termijn met een plan van aanpak en de 'terms of reference' voor de uitbreiding van het luchthavengebouw te komen, gebaseerd op het 'one terminal building'-concept;
- op korte termijn een begin te maken met het proces van verzelfstandiging van de luchthaven;
- verschillende financiële instellingen (ook binnenlandse) te benaderen om een offerte uit te brengen.

Naar aanleiding van het advies van de WPL nam de ministerraad onder andere de beslissing om een werkgroep in te stellen die de privatisering van de luchthaven moest voorbereiden. Tevens verzocht zij de directeur van het Centraal Bureau Juridische en Algemene Zaken (CBJAZ) een advies uit te brengen over de gebondenheid van het Land aan Calmaquip.
De directeur van het CBJAZ heeft in een notitie van mei 1993 de ministerraad geïnformeerd over de positie van Calmaquip en zijn zaakwaarnemer alsmede over de positie van PaineWebber. Hij concludeerde dat niet duidelijk was wat de posities van betrokken partijen waren. Hem was gebleken dat meerdere vergaderingen met Calmaquip hadden plaatsgevonden, maar dat de notulen tegenstrijdigheden bevatten en het niet duidelijk was of één en ander was tegengesproken door de overheid.
Dit gold eveneens ten aanzien van een brief van de zaakwaarnemer van Calmaquip aan de Minister van 13 januari 1992 waarin met zoveel woorden werd gesteld dat het plan van Calmaquip was goedgekeurd. De vraag of de overheid in mei 1993 enige verplichting had ten opzichte van Calmaquip kon volgens de directeur van het CBJAZ niet eenduidig worden beantwoord. Hij stelde dat Calmaquip in oktober 1990 uit eigener beweging een offerte had uitgebracht met betrekking tot de luchthaven. Daarna was het proces van besprekingen gestart zonder voldoende op eventuele juridische consequenties te letten en waren er aanwijzingen dat er verwachtingen bij Calmaquip waren gewekt. In zijn notitie concludeerde de directeur van het CBJAZ dat beëindiging van de relatie met Calmaquip (en ook met PaineWebber) mogelijk was maar dat dit mede door het optreden van de overheid zelf niet geheel vrij van risico was.

Besluitvorming 1993
Naar aanleiding van de twee voorliggende ontwerpen van NACO en Calmaquip besloot de ministerraad op 26 mei 1993 dat NACO het luchthavenproject verder diende uit te werken. Een belangrijke reden om met NACO door te gaan was dat de ministerraad wenste vast te houden aan het systeem van openbare inschrijving zoals de Comptabiliteitsverordening 1989 voorschreef. Het NACO-plan was hiervoor geschikt omdat NACO op zou treden als deskundige, die onafhankelijk was van de aannemers die zouden inschrijven. Dit was niet het geval bij het Calmaquip-plan dat een 'turnkey'-project was.

Uitvoering
Op 28 mei 1993 berichtte de Minister NACO over de beslissing. Op 9 juni 1993 liet NACO de Minister weten dat zij de opdracht aanvaardde en stelde voor de werkzaamheden te verrichten in nauwe samenwerking met Associated Architects Aruba N.V. (ASSAR). Voorts deed NACO het voorstel om vooruitlopend op het ontwerp eerst een functioneel programma van eisen op te stellen. Op 11 juni 1993 ging de Minister hiermee akkoord.

Op 11 juni 1993 deelde de Minister aan Calmaquip mee dat de regering afzag van haar voorstel en had besloten om met NACO verder te gaan.

Hij gaf tevens aan dat het Calmaquip vrij stond om in te schrijven als het project openbaar zou worden aanbesteed.
Op dezelfde dag berichtte de Minister aan PaineWebber dat de ministerraad gekozen had voor het NACO-plan en dat PaineWebber te zijner tijd zou worden uitgenodigd om een offerte uit te brengen voor de financiering van dit plan.

In de loop van 1993 bestonden er veel meningsverschillen tussen de regeringen van Nederland en Aruba over de medefinanciering van het luchthavenproject. De Arubaanse regering kon zich niet vinden in de voorwaarden die Nederland stelde met betrekking tot deze financiering. Deze voorwaarden behelsden onder meer: het omzetten van de luchthaven in een naamloze vennootschap; het deelnemen in het aandelenkapitaal van, het leveren van een commissaris voor en het krijgen van zeggenschap in deze N.V. De uitbreiding van de luchthaven werd uiteindelijk gesplitst in drie fasen/projecten: de apron en taxibaan, de radar en de uitbreiding van het luchthavengebouw, waarbij voor ieder onderdeel aparte financiering werd aangetrokken. De apron en taxibaan werd gefinancierd uit het Europees Ontwikkelingsfonds en de radar via een door het Land uitgegeven staatsobligatie. Het project 'uitbreiding luchthaven-gebouw' diende, volgens de begroting 1994 van de Luchthavendienst (LHD), commercieel gefinancierd te worden, deels door lokale banken en deels vanuit het buitenland.

Op 16 augustus 1993 presenteerde NACO haar 'Functional and technical program of requirements for the passenger terminal building extension', waarin als maximaal beschikbaar budget Afl. 70 miljoen werd genoemd. Een studie naar de economische haalbaarheid ontbrak.

Op 1 september 1993 bracht NACO een offerte uit voor het maken van het definitieve ontwerp. De Minister vond de vergoeding die NACO voorstelde echter te hoog. Na een briefwisseling diende NACO een herziene offerte in van Afl. 4,9 miljoen. Daarvoor zou NACO het voorlopig ontwerp, het definitief ontwerp, de aanbestedingsdocumenten en de werkzaamheden voor evaluatie en gunning verzorgen. Het daarbij behorende bouwbudget bedroeg Afl. 72 miljoen (US$ 40 miljoen). Het voorstel werd voor akkoord ondertekend door de Minister, NACO en ASSAR. De overeenkomst omvatte niet de directievoering, het bouwtoezicht of het vervaardigen van werktekeningen.

Uit gesprekken die de Rekenkamer voerde bleek dat NACO in overleg met en naar tevredenheid van opdrachtgevers en gebruikers het ontwerp voor het luchthavengebouw had opgesteld. Uiteindelijk leverde NACO eind oktober/begin november 1994 aanbestedingsklare bestekken en tekeningen op aan de luchthaven.

Op basis van de plannen van NACO wees de regering in februari 1994 de ABN-AMRO Bank N.V. (ABN-AMRO) aan als 'lead bank' voor het lokaal te financieren gedeelte en de N.V. Luchthaven Schiphol voor het aantrekken van buitenlands kapitaal.

Kanttekeningen
NACO was al geruime tijd actief op de luchthaven. In 1989 stelde zij een 'masterplan' op waarna zij in 1993 de opdracht kreeg voor het ontwerpen van een nieuw luchthavengebouw.
De Rekenkamer heeft geen stukken aangetroffen waaruit bleek dat er een openbare aanbesteding aan deze opdrachten is voorafgegaan.

De geraamde bouwkosten van het luchthavengebouw bedroegen circa US$ 40 miljoen. Een studie naar de economische haalbaarheid ontbrak.

In de fase waarin het luchthavenproject werd voorbereid bleek onduidelijkheid te bestaan over de posities van de diverse betrokken partijen. Niet duidelijk was of de tegenstrijdigheden in het overleg met Calmaquip door de overheid waren tegengesproken, terwijl er besprekingen werden gevoerd zonder dat de overheld lette op de eventuele juridische gevolgen. Ook de WPL heeft de onduidelijke positie die de overheid innam in haar advies van 4 maart 1993 aan de orde gesteld.
Van een zorgvuldige voorbereiding kan naar de mening van de Rekenkamer niet worden gesproken. Een dergelijke voorbereiding is volgens haar gewenst om de kans te vergroten dat gevoerde gesprekken en onderhandelingen kunnen leiden tot het resultaat, dat de overheid wenst.

II Periode nå 1 september 1994

1 Architecten-/Directievoeringsovereenkomst

Besluitvorming/Uitvoering

NACO berichtte op 7 september 1994 aan de LHD dat de aanbestedingsdocumenten voor het nieuwe luchthavengebouw, volgens planning, begin oktober 1994 beschikbaar zouden zijn voor verkoop aan de aannemer. De WPL deelde de Minister bij brief van 11 november 1994 mee dat NACO tekeningen en bestek had afgeleverd.

De Airport Finance Committee (AFC) deelde bij brief van 5 oktober 1994 aan de Minister mee: "U (de Minister) kondigde aan dat de uitbreidingsplannen zullen worden geëvalueerd door Associated Architects Aruba N.V. Ook zal worden overwogen in hoeverre NACO bij het project zal worden betrokken." De notulen van de AFC-vergadering met de Minister van 12 oktober 1994 meldden naar aanleiding van bovengenoemde brief: "Associated Architects zal de verantwoordelijke firma zijn voor de coördinatie en uitvoering van het hele project, waarbij, op het gebied van het ontwerp, mogelijk gebruik gemaakt gaat worden van de inbreng van Amerikaanse consultants (welke o.m. door American Airlines worden gebruikt)." Ook vermeldden deze notulen met betrekking tot de relatie met AA het volgende: "AA heeft zich bereid verklaard Aruba in haar ontwikkelingen bij te staan met know how en is bereid om voor haar eigen cliënten extra infrastructurele aanpassingen op de luchthaven die niet in het plan zijn verwerkt zelf te financieren."
De Rekenkamer trof over die periode noch stukken aan over de infrastructurele aanpassingen en de prijs hiervoor, noch een schriftelijke opdrachtbevestiging van de Minister aan ASSAR voor een evaluatie, noch de redenen hiervoor.

De luchthavenmeester deelde in de AFC-vergadering van 26 oktober 1994 het volgende mee: "Er is via American Airlines contact met Birk Hillman Associates. Deze consulting firm zou een nieuw voorstel uitwerken voor het airport ontwerp." Deze mededeling werd gevolgd door: "Birk ziet 3 belangrijke knelpunten in het NACO-ontwerp: gebrek aan counters; bagage handling systeem; passenger flow in relatie tot Custom Pre Clearance." De notulen van de AFC vergadering van 31 oktober 1994 vermeldden:

"Volgens de Minister zal Associated Architects, in samenwerking met Birk Hillman Associates, op zo kort mogelijke termijn de herevaluatie afronden."

De Rekenkamer trof geen onderbouwing aan waarom 'Birk Hillman Associates' een nieuw ontwerp zou maken, waarom deze firma gekozen was, waarom deze firma het NACO-ontwerp had bestudeerd en waarom deze firma samen met ASSAR de werkzaamheden zou moeten uitvoeren.

ASSAR deed op 18 november 1994 een offerte aan de luchthavenmeester om het NACO-ontwerp door de Birk Hillman Consultants Inc. (BHC) te laten toetsen voor de prijs van Afl. 415.000. ASSAR refereerde in haar offerte aan besprekingen en merkte voorts op dat BHC zou zijn voorgedragen door AA. De LHD richtte op 22 november 1994 een schrijven aan de Minister waarin eerstgenoemde stelde dat de offerte van ASSAR exorbitant hoog was.
ASSAR bracht op 29 november 1994 een gewijzigde offerte uit voor Afl. 275.000 (een verschil van Afl. 140.000) voor dezelfde werkzaamheden als in haar offerte van 18 november 1994.
De Rekenkamer trof geen schriftelijke uitnodiging aan ASSAR aan voor het uitbrengen van deze offertes.

De notulen van de AFC-vergadering van 23 november 1994 vermeldden dat de Minister meedeelde dat: "onder leiding van Associated Architects slechts relatief beperkte aanpassingen plaatsvinden van kosmetische/culturele invalshoek en ter integratie van de wensen van American Airlines." In de vergadering verbaasde de luchthavenmeester zich hierover, volgens hem was er reeds vanaf 1991 overleg met AA geweest inzake het ontwerp van NACO. In een AFC-vergadering van 28 november 1994 werd onder andere genotuleerd dat volgens de Minister de evaluatie voornamelijk een aanpassing van het culturele karakter betrof, rekening houdend met de 'resort' bestemming van Aruba. Als reden voor de vervanging van NACO werd gesteld dat dit hoofdzakelijk kwam omdat niet voldoende rekening was gehouden met het Arubaanse karakter van het project. De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit de wensen van AA bleken, dan wel informatie die verduidelijkte wat onder 'Arubaans karakter' of 'Aruba als 'resort' bestemming' moest worden verstaan.

Op 16 december 1994 gaf de Minister, op grond van "recent conversations and based on the commitment of the Government of Aruba with American Airlines Inc.", BHC de opdracht om een evaluatie van het definitieve ontwerp van NACO uit te voeren voor US$ 92.000. Voorts droeg de Minister BHC op de evaluatie uit te voeren "in association and in close consultation with Associated Architects Aruba N.V." De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit zou moeten blijken hoe de Minister tot zijn keuze was gekomen, dan wel wat hij bedoelde met 'commitment'. Er was geen informatie waaruit bleek dat de LHD aan ASSAR berichtte dat van haar offerte geen gebruik werd gemaakt.

BHC presenteerde haar evaluatierapport op 17 februari 1995 aan de Minister. De luchthavenmeester bood op 28 februari 1995 het rapport van BHC officieel aan NACO aan. Conclusies van het rapport: het ontwerp was esthetisch gezien fraai en voldoende qua ruimte, maar het bagagesysteem schoot tekort en er waren niet voor alle passagiers 'loading bridges'. In een reactie op 8 maart 1995 stelde NACO dat BHC geen kennis had genomen van haar commentaar op het concept-evaluatierapport en nauwelijks kennis had genomen van de uitgangspunten die in samenwerking met de WPL waren opgesteld en tot het NACO-ontwerp hadden geleid. De Rekenkamer trof verder geen stukken aan waaruit oordeelsvorming bleek ten aanzien van het evaluatierapport van BHC respectievelijk het commentaar van NACO.

Volgens aantekeningen van de luchthavenmeester nam de Minister staande de vergadering van 21 februari 1995 de beslissing om BHC op te dragen om eind april 1995 met een nieuw ontwerp te komen (in samenwerking met ASSAR) en de relatie met NACO te beëindigen.
De luchthavenmeester maakte de Minister erop attent dat de wijze waarop laatstgenoemde aan BHC de opdracht gaf een nieuw ontwerp te verzorgen zijns inziens niet correct was.

Op 1 maart 1995 deed BHC de Minister een voorstel voor 'Design and Owner Representative Services for the Terminal Renovation and Expansion', voor US$ 2,8 miljoen. BHC zou daarbij uitgaan van een 'estimated construction cost' van US$ 50 miljoen. Het voorstel was een vervolg op de besprekingen met de Minister op 21 februari 1995. De Minister parafeerde het voorstel voor akkoord.
In de begeleidende brief van [redacted] maart 1995 bij het geaccordeerde voorstel van BHC berichtte de Minister dat hij zijn mondelinge toezegging bevestigde en dat BHC de opdracht kreeg een totaal nieuwe luchthaven te ontwerpen, alsmede dat BHC als 'owners representative' zou optreden gedurende de constructiefase totdat het project volledig zou zijn afgerond. Stukken -waaruit zou moeten blijken hoe de Minister tot deze beslissing was gekomen- en of de Minister bij zijn beslissing was begeleid door deskundigen, waren niet beschikbaar. Evenmin trof de Rekenkamer een nadere onderbouwing van het bedrag van US$ 50 miljoen aan.

De luchthavenmeester schreef op 23 maart 1995 aan de Minister dat hij zich zorgen maakte over het door de Minister ondertekende voorstel van BHC van 1 maart 1995. Zo vond er geen behoorlijk overleg plaats met de luchthavenmeester voorafgaand aan de ondertekening van het voorstel van BHC door de Minister. In het voorstel werd niet vermeld welk recht van toepassing was en er liep nog een contract met NACO.
Op 3 april 1995 deelde de AFC aan de Minister het volgende mee: "de AFC noch anderen waren op de hoogte van het voornemen van de Minister om naast de evaluatie BHC een opdracht te geven tot het opstellen van een volledig nieuw ontwerp en het was de wens van de Minister om de wensen van American Airlines optimaal ingepast te zien gezien de relatie tussen AA en het Land." Een reactie van de Minister trof de Rekenkamer niet aan.

In een schrijven van 7 april 1995 reageerde BHC op diverse brieven/faxen vanuit de LHD. BHC was verbaasd dat er volgens de LHD nog geen sprake was van een contract. Teneinde een voor de LHD acceptabele overeenkomst te creëren werd het voorstel van 1 maart 1995 van BHC vervolgens vertaald naar een 'Standard Form of Agreement Between Owner and Architect'. De AFC bood de Minister op 2 augustus 1995 de eindversie van het contract tussen BHC en de 'Government of Aruba' aan ten bedrage van US$ 2,8 miljoen, waarna de Minister overging tot ondertekening.

De Minister berichtte op 24 april 1995 aan NACO: "Essentieel was, om alle nog uit te voeren projecten te toetsen aan het door het Kabinet [illegible] voeren beleid, als verwoord in het regeerprogramma, voor de periode 1994-1998." Voorts deelde de Minister mee: "Gelet op een beleidswijziging van onze Regering, zal het programma van eisen t.b.v. de nieuwbouw en aanpassing van het bestaande gebouw, nader worden aangepast." Vervolgens voegde hij daaraan toe dat de opdracht aan een ander architectenbureau was gegeven en dat hij de relatie met NACO wenste te beëindigen. NACO reageerde op 3 mei 1995 dat zij, onder inwilliging van een aantal voorwaarden, bereid was het contract te beëindigen.
De Minister antwoordde op 1 juni 1995 dat hij akkoord ging met de voorwaarden en verklaarde de relatie voor beëindigd.

Op 9 mei 1995 gaf ASSAR aan onder welke voorwaarden zij bereid was de werkzaamheden te beëindigen, op 10 respectievelijk 18 mei 1995 gaf de Minister hierop zijn akkoord.
NACO claimde als compensatie voor gederfde inkomsten uit hoofde van directievoering Afl. 285.000, ASSAR als compensatie voor gederfde inkomsten respectievelijk reeds gemaakte kosten uit hoofde van werktekeningen Afl. 591.050.
De Rekenkamer stelde vast dat er geen contract met NACO of ASSAR was voor directievoering of het maken van werktekeningen. Ook was er geen informatie aanwezig waaruit bleek dat de door NACO en ASSAR gestelde voorwaarden en ter financiële afdoening geclaimde bedragen waren beoordeeld. Als gevolg van de beslissing van de Minister om BHC een volledig nieuw ontwerp te laten maken en de relatie met NACO te beëindigen moesten de door NACO/ASSAR verrichte werkzaamheden en gemaakte kosten (in totaal Afl. 5,6 miljoen) als verloren gegaan worden beschouwd.

BHC presenteerde in mei 1995 haar ontwerp voor een nieuwe terminal, dit ontwerp was de basis voor het definitieve ontwerp. De gebruikers van de luchthaven, verenigd in het 'Airlines Operating Committee' (AOC) waren in eerste instantie tegen het ontwerp van BHC. Met name de splitsing van de vertrekhal in twee aparte ruimtes (één voor bestemmingen in de Verenigde Staten en één voor overige bestemmingen) zou kostenverhogend werken.
AA, die geen deel uitmaakte van de AOC, was het volledig eens met het ontwerp. Na een bespreking met BHC ging de AOC op 21 september 1995 akkoord met het BHC-ontwerp. Uit de stukken bleek niet of onderzocht was of met het nieuwe ontwerp aan de wensen van AA was tegemoet gekomen en of AA enig invloed had op dit ontwerp.

In een vergadering van de ministerraad van 27 juni 1995 besliste deze: "Voorkeur regering gaat uit naar de plannen van Birk Hillman vanwege aanbeveling American Airlines, goede ervaringen buiten de VS en plannen naar tevredenheid van US Customs. Bedoeling dat AFC ervoor zorgt dat het plan BHC optimaal gemaakt wordt." De Rekenkamer trof geen informatie aan waaruit de aanbeveling van AA voor BHC bleek, noch waaruit de goede ervaringen buiten de Verenigde Staten bleken.

Het contract met BHC van 1 augustus 1995 onderscheidde vijf fasen. Iedere fase diende te worden afgerond met de schriftelijke goedkeuring door de opdrachtgever. De ministerraad keurde in haar vergadering van 17 oktober 1995 de eerste fase goed. Stukken waaruit goedkeuring van de overige fasen bleek, waaronder goedkeuring van de aanbestedingsdocumenten, trof de Rekenkamer niet aan. In de loop van het project verslechterde de verhouding tussen BHC en de LHD.

Bij het ontwerpen diende BHC binnen een kostenbudget van US$ 50 miljoen te blijven. De Aruba Airport Authority N.V. (AAA), opvolger van de LHD, drong diverse malen bij BHC aan op een opgave van de constructiekosten behorende bij het ontwerp. BHC deed op 31 oktober 1995 een opgave ten bedrage van US$ 51,2 miljoen.

BHC verzocht op 11 december 1995 de AAA wegens extra werkzaamheden om een drietal extra vergoedingen, in totaal US$ 225.000. De Dienst Openbare Werken (DOW) adviseerde desgevraagd op 18 december 1995 positief. De Minister gaf zijn akkoord op 8 februari 1996 waarna uitbetaling volgde.

De juridisch adviseur van de AFC deelde op 19 augustus 1996 aan de AAA mee dat de extra vergoeding voor 'schematic design' ad US$ 75.000 onterecht was en diende te worden teruggevorderd. De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit zou blijken dat dit bedrag [redacted] teruggevorderd en ontvangen.

In een memorandum van 16 mei 1997 aan de Raad van Commissarissen (RvC) somde de directeur van de AAA tekortkomingen van BHC op en deed het voorstel om het contract met BHC te beëindigen.
De juridisch adviseur van de AFC deelde in zijn brief van 15 mei 1997 aan de RvC mee dat er voldoende gronden waren om het contract met BHC te beëindigen. BHC en de AAA beëindigden op 5 juni 1997 het contract.

Stand van zaken
Als gevolg van het beëindigen van het contract met BHC ontstond er een leemte in de directievoering (toezicht namens de opdrachtgever tijdens de bouw) en het opstellen van de (gedetailleerde) werktekeningen. De AAA trok voor de directievoering de Engelse firma Rust Consulting Ltd. (Rust) aan. Op 23 juli 1997 sloten Rust en de AAA een overeenkomst ten bedrage van US$ 1,2 miljoen. Rust was reeds betrokken geweest bij de aanleg van de taxibaan. Voor het ondertekenen van het contract kreeg de directeur van de AAA op 10 juli 1997 toestemming van de aandeelhouder en de RvC. De aannemer Calmaquip/Albo scheen echter grote problemen te hebben met de wijze waarop de AAA de directievoering via Rust had geregeld en tekende protest aan.

De AAA contracteerde in juli 1997 Coco & Coco Architects (Coco) voor US$ 610.000 voor het vervaardigen van werktekeningen. De directeur van Coco was, voordat hij zich zelfstandig vestigde, werkzaam bij BHC als architect en maakte het ontwerp voor het luchthavengebouw. Als gevolg van de protesten van de aannemer op de wijze waarop de AAA de directievoering (door Rust) had geregeld werd op 19 augustus 1997 het contract tussen Coco en de AAA uitgebreid met de directievoering tijdens de constructiefase. De contractsom onderging als gevolg hiervan een verhoging van US$ 1,7 miljoen tot US$ 2,3 miljoen. Hierdoor ontstond de situatie dat er naast Rust een tweede (feitelijk dubbele) directievoerder werd aangesteld hetgeen een aanmerkelijke kostenverhoging veroorzaakte. De AAA gaf Rust vervolgens de organisatorische positie van 'Owners Agent'.

Kanttekeningen
Er was geen sprake van een helder, duidelijk onderbouwd besluitvormingsproces. Het was niet duidelijk waarop de Minister zijn keuze baseerde om BHC de opdrachten voor zowel de evaluatie als het verzorgen van één nieuw ontwerp toe te kennen. Evenmin pleegde de Minister overleg met de LHD, adviserende diensten als de DOW en het CBJAZ of andere deskundigen. Dit leidde tot onduidelijkheid ten aanzien van de status en inhoud van het door de Minister geaccordeerde voorstel van BHC van 1 maart 1995 en leidde tot langdurige onderhandelingen tussen betrokken partijen om [redacted] komen tot een definitief contract.

Er was geen sprake van een deugdelijk aanbestedings- of offerteproces als waarborg voor een financieel of technisch verantwoorde keuze. Het was onduidelijk waarom en op basis waarvan de architecten offreerden.
Volgens het eerste lid van artikel [redacted] van de Beheersverordening Luchthavendienst (AB 1976 no. 21) was het aangaan van financiële verplichtingen ten laste van de LHD voorbehouden aan de luchthavenmeester en de administrateur gezamenlijk.

De Minister ging met het aangaan van verplichtingen ten laste van de LHD voorbij aan deze verordening en handelde daarmee onbevoegd.

Er was geen informatie die het besluit van de Minister kon onderbouwen om akkoord te gaan met het opstellen van een geheel nieuw ontwerp, respectievelijk waarom NACO de eventuele knelpunten niet kon aanpassen.
De consequentie van deze keuze was dat de kosten groot Afl. 5,6 miljoen voor het oude ontwerp verloren gingen.

Er was geen informatie waaruit bleek dat BHC bij het opstellen van haar ontwerp rekening diende te houden met specifieke eisen, zoals de beleidswijziging, 'het Arubaans karakter' of 'Aruba als 'resort' bestemming'. In het regeerprogramma stond over het te voeren beleid met betrekking tot de luchthaven geen zodanig specifieke informatie dat daaruit een beleidswijziging kon worden afgeleid ten opzichte van het voorgaand beleid. Er waren geen stukken aanwezig waaruit bleek dat toetsing van het BHC-ontwerp aan de specifieke eisen had plaatsgevonden.

2. Aannemingsovereenkomst

Besluitvorming/Uitvoering

De Minister bracht eind 1994 een bezoek aan PaineWebber. In een bedankbrief van PaineWebber van 12 december 1994 gaf deze aan samen met Calmaquip belangstelling te hebben voor het project. Hij bood aan om ideeën over deelname aan het luchthavenproject op schrift te stellen. Ongeveer tegelijkertijd verzocht Calmaquip Arubaanse aannemers om een prijsopgave te doen voor het luchthavenproject. ASSAR benaderde BHC hierover schriftelijk met de vraag of Calmaquip gebruik had gemaakt van NACO-bouwtekeningen die door BHC waren 'gereviewed'. BHC ontkende ten stelligste de tekeningen uit handen te hebben gegeven.
Op 7 april 1995 liet de Minister de voorzitter van de AFC schriftelijk weten dat hij voornemens was om een kostenraming te vragen aan BHC en aan Calmaquip, die met het Arubaanse aannemersbedrijf Albo Aruba N.V. (Albo) een combinatie vormde. De gedetailleerde uitwerking van de bouwkosten zou eind mei 1995 klaar moeten zijn.

Op 12 juni 1995 presenteerde Calmaquip haar voorstel aan de AFC voor de uitbreiding van de luchthaven. Zij deelde mee buitengewoon trots te zijn om integraal deel uit te maken van het plan van PaineWebber waarbij de uitbreiding zou worden gefinancierd via overheidsobligaties. Het financieringsvoorstel van PaineWebber was bijgesloten. De AFC ging in haar brief van 20 juni 1995 aan de ministerraad in op het gepresenteerde voorstel. Volgens de AFC waren de projectcalculaties die uitkwamen op US$ 49,9 miljoen gebaseerd op een ontwerp waartegen de LHD eerder ernstige bezwaren had geuit. In haar brief ging de AFC tevens in op het regeringsstandpunt omtrent de aanpak van de uitbreiding en renovatie van de luchthaven: "Volgens de Minister van Vervoer en Communicatie is de regering sterk geneigd om onder de financiële leiding van PaineWebber op korte termijn te beginnen met het door Birk Hillman gepresenteerde turnkey project voor de terminal uitbreiding onder uitvoering door Calmaquip en Albo."

De Minister bedankte Calmaquip op 24 juli 1995 voor de getoonde interesse en gaf aan dat inschrijving op uitnodiging zou plaatsvinden. Calmaquip zou te zijner tijd nader worden geïnformeerd.

Bij ministeriële beschikking van 30 juni 1995 bepaalde de minister van Algemene Zaken dat de AFC zou worden belast met het voorbereiden en het uitvoeren van een onderhandse aanbesteding voor de financiering en de constructie van de uitbreiding en renovatie van de luchthaven-terminal.
In november 1995 nodigde de directeur van de AAA door middel van advertenties aannemers uit voor de zogenaamde 'prequalification'. De procedure van de voorselectie werd schriftelijk vastgelegd in de 'Prequalification Questionnaire' van [redacted] november 1995.

Op 22 november 1995 werden de pakketten, die de 'prequalification'-documenten bevatten, geopend. Hiervan werd een notarieel proces-verbaal opgemaakt. BHC was belast met de beoordeling van de ingezonden documenten.
Ten behoeve hiervan was een lijst met criteria opgesteld: ervaringen met soortgelijke projecten, de deskundigheid van personeel, de financiële positie en de internationale reputatie. In totaal konden 100 punten worden toegekend. De beoordeling geschiedde op basis van de verstrekte gegevens. De Rekenkamer stelde vast dat vooraf niet was bepaald hoeveel punten minimaal dienden te worden behaald om in aanmerking te komen voor de uiteindelijke selectie. Ook was vooraf niet bepaald hoeveel bedrijven er uiteindelijk zouden worden geselecteerd. Evenmin waren de wegings-/vergelijkingscriteria voor de puntentoedeling van te voren vastgesteld.

Van de zes bedrijven werden er drie geselecteerd die werden uitgenodigd om in te schrijven. Deze drie scoorden het hoogste puntenaantal: Interbeton (82), Calmaquip/Albo (79) en Bohama Aruba/G&M (67). Twee afgewezen bedrijven tekenden beroep aan. Na behandeling van het beroep werd Ballast Nedam alsnog aan de lijst van geselecteerden toegevoegd. In de AFC heeft een aantal besprekingen plaatsgevonden over de selectiecriteria en de uiteindelijke keuze van geselecteerden. Een op schrift gestelde verantwoording van de beoordeling door BHC trof de Rekenkamer niet aan.

BHC verzond op 16 januari 1996 het bestek en de tekeningen aan de vier geselecteerde bedrijven, samen met aanwijzingen over inhoud en vorm van de door de bedrijven in te zenden documenten (de 'Instructions to Bidders').
In de aanbiedingsbrief werd onder meer bepaald dat de AAA niet gehouden was om haar keuze te laten vallen op de inschrijver met de laagste prijs. Ook andere criteria konden een rol spelen, zoals de bouwtijd en de belangen van het Land. De AAA behield zich ook het recht voor om de offertes af te wijzen.
Volgens de 'Instructions to Bidders' moest het werk binnen 900 dagen worden verricht.

Op 7 februari 1996 vond er een vergadering plaats waarin BHC vragen van de geselecteerde aannemersbedrijven beantwoordde. Het bleek dat niet iedereen alle documenten van BHC toegezonden had gekregen. De datum waarop de inschrijvingen bij de directeur van de AAA binnen dienden te zijn werd vervolgens verschoven van 1 maart 1996 naar 15 maart 1996.

Opening van de offertes geschiedde op 15 maart 1996 in aanwezigheid van medewerkers en adviseurs van de LHD, leden van de AFC en vertegenwoordigers van de aannemers. Van deze opening werd een notarieel proces-verbaal opgemaakt.

De opening diende volgens de 'Instruction to Bidders' te gebeuren: "publicly immediately after the time of receipt of bids." Volgens het proces-verbaal heeft dat ook plaatsgevonden.

De op 15 maart 1996 uitgebrachte offertes waren als volgt:

		aanneemsom US$	bouwtijd in dagen
1	Calmaquip/Albo	67.876.490	840
2	Bohama	69.908.353	900
3	Ballast Nedam	71.856.875	900
4	Interbeton	73.302.935	900

BHC heeft de uitgebrachte offertes op hoofdlijnen vergeleken; een vergelijking tussen de raming van BHC (US$ 51,2 miljoen) en de offertes werd niet gemaakt.

In de AFC werd met verbazing gereageerd op het forse verschil tussen de raming en de offertes. Bij diverse gelegenheden had BHC meegedeeld dat de raming goed was. Tevens werd in de AFC gewezen op het feit dat in juni 1995 Calmaquip/Albo in samenwerking met PaineWebber en Interbank N.V. (Interbank) op eigen initiatief een offerte van US$ 49,9 miljoen had uitgebracht voor in feite hetzelfde project.

Vanwege het forse verschil tussen de raming en de offertes werd in de AFC gediscussieerd over een voorstel van één van haar leden over de te ondernemen vervolgactiviteiten. Volgens dit voorstel zou BHC worden belast met de analyse van de offertes en deze schriftelijke analyse zou worden voorgelegd aan de AFC. Op basis daarvan zou de AFC aanbevelingen doen over de weg die verder moest worden bewandeld. Het verdiende aanbeveling dat de AFC een technische deskundige zou inhuren die het bestek, de offertes en de analyse van BHC zou 'reviewen' om aldus de AFC te helpen bij het opstellen van de aanbevelingen.
De AFC nam deze voorstellen niet over. Een uitgebreide analyse van alle offertes door BHC werd niet nodig geacht.
Omdat het de praktijk was om alleen met de laagste bieder te onderhandelen adviseerde de AFC om met Calmaquip/Albo te overleggen.

De directeur van de AAA berichtte Calmaquip/Albo op 20 maart 1996 dat AAA van gedachten wilde wisselen over de uitgebrachte offerte onder de voorwaarde dat hiermee geen contractuele relatie zou worden geschapen. De bedoeling was om het offertebedrag omlaag te brengen. Op 29 april 1996 won de AAA juridisch advies in bij een externe deskundige. De vraag die werd voorgelegd was of de AAA, nadat belangrijke wijzigingen in het project waren aangebracht, gerechtigd was om de onderhandelingen met Calmaquip/Albo voort te zetten of dat zij ook de overige aannemers van de wijzigingen op de hoogte moest brengen teneinde ook hen in de gelegenheid te stellen hun offertes aan [illegible] passen.
In zijn advies van 6 mei 1995 gaf de ingeschakelde deskundige aan dat de AAA niet onrechtmatig handelde door alleen met Calmaquip/Albo te onderhandelen. Hij baseerde zijn oordeel op de voorwaarden die waren toegezonden aan de offerte indieners alsmede op relevante jurisprudentie.

In de onderhandelingen met de aannemer werd de AAA bijgestaan door de PB Aviation Planning Inc. (PB AvPlan).
Deze heeft de tekeningen van BHC aan een 'technical review' onderworpen om na te gaan of er veranderingen in het project konden worden aangebracht teneinde binnen de begroting te blijven.
In haar eindrapportage van [redacted] mei 1996 merkte PB AvPlan over de voorgestelde veranderingen onder meer het volgende op: "While there have been a number of changes to the terminal project to bring the project within the financing capability of the Airport, it is important to note that the processing integrity of the building has been maintained. The project is architecturally sound, and retains the original elements of design; and the passenger conveniences have been maintained."

Met Calmaquip/Albo zijn onderhandelingen gevoerd die uiteindelijk hebben geleid tot een aanneemsom van US$ 56,0 miljoen.
Vergeleken met de originele offerteprijs is er sprake van een vermindering met US$ 11,8 miljoen. Namens de AAA ondertekende de directeur, daartoe gemachtigd door de RvC, op 14 juli 1996 de aannemings-overeenkomst met Calmaquip/Albo.

Op 22 april 1997 werd de aanneemsom verhoogd met US$ 2,0 miljoen waardoor deze in totaal uitkwam op US$ 58,0 miljoen. De verhoging was onder meer het gevolg van de vertraging in afgifte door AAA van de zogenaamde 'Notice to Proceed' aan de aannemer. Deze verklaring om met de bouw te beginnen kon niet op tijd worden afgegeven omdat de financiering nog niet rond was.

Stand van zaken
Bij het afsluiten van het onderzoek had de aannemer een begin gemaakt met de voorbereiding van de bouwwerkzaamheden. Dit betrof het plaatsen van bouwketen en hekwerk.

Kanttekeningen
Om aannemers te selecteren is het systeem gekozen van aanbesteding met voorselectie. De Rekenkamer wijst erop dat ook bij aanbestedingen met voorafgaande selectie de kans aanwezig is dat vooroverleg plaatsvindt tussen de geselecteerde aannemers, waardoor het risico bestaat dat prijsafspraken worden gemaakt.

De LHD/AAA beschikte niet over een schriftelijk vastgelegde procedure voor het doen van aanbestedingen. Een procedure werd opgesteld in overleg tussen de architect en de AFC.

Voor de voorselectie van de aannemers werden criteria opgesteld: ervaringen met soortgelijke projecten, de deskundigheid van personeel, de financiële positie en de internationale reputatie. De Rekenkamer stelde vast dat vooraf niet was bepaald hoeveel punten minimaal diende te worden behaald om in aanmerking te komen voor uiteindelijke selectie. Ook was vooraf niet bepaald hoeveel bedrijven er zouden worden geselecteerd.

Volgens de Rekenkamer waren bij de keuze van de vier geselecteerde aannemers de afwegingsaspecten onvoldoende zichtbaar gemaakt. Een op schrift gestelde analyse en verantwoording van de selectie trof de Rekenkamer niet aan.

Op basis van de voorwaarden waaronder de vier aannemers hun offertes uitbrachten was de opdrachtgever vrij om te kiezen.
Niet automatisch werd het werk aan de laagste inschrijver gegund. Ook andere criteria konden een rol spelen, zoals -zonder nadere omschrijving- de belangen van het Land.

Criteria die dermate vaag zijn en niet verder zijn uitgewerkt dragen niet bij tot een transparante besluitvorming.

Wat de aanbestedingsprocedure in zijn algemeenheid betreft, merkt de Rekenkamer op dat Calmaquip in april 1995 al werd verzocht een kostenraming op basis van de plannen van BHC op te stellen terwijl in juni 1995 werd besloten om met de aanbestedingsprocedure te gaan beginnen.
Gevoegd bij het gegeven dat de regering sterk geneigd was om Calmaquip/Albo met de uitvoering van het project te belasten leek de uitkomst van de aanbestedingsprocedure al bij voorbaat te hebben vastgestaan.

De beslissing om met Calmaquip -als laagste inschrijver- in onderhandeling te treden stuitte niet op juridische bezwaren. Een 'second opinion' hierover werd echter pas gevraagd en verkregen op een tijdstip dat lag nadat het overleg met Calmaquip was geopend. Het zou zorgvuldiger geweest zijn om vooraf deze 'second opinion' te vragen.

3 Financieringsovereenkomst

Besluitvorming/Uitvoering

De nieuwe regering wilde zich niet gebonden zien aan de door de vorige regering gesloten overeenkomsten met ABN-AMRO en de N.V. Luchthaven Schiphol en wilde ook andere opties onderzoeken. In verband hiermee benaderde de regering in september 1994 Interbank voor de lokale financiering en de Nationale Investeringsbank N.V. (NIB) voor het internationale deel. De Minister realiseerde zich dat uit deze wijziging mogelijk financiële consequenties zouden kunnen volgen. Getracht moest worden om eventuele claims, zo die al mochten komen, te minimaliseren. De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit de motivering van deze actie en van de keuze voor Interbank en de NIB mochten blijken.

Op 12 december 1994 schreef PaineWebber dat zij de Minister bedankte voor zijn bezoek en zeer geïnteresseerd was in de nieuwste ontwikkelingen binnen het luchthavenproject. Verder schreef zij graag samen met Calmaquip het project te willen uitvoeren. PaineWebber zou hierbij de financiering van het project voor haar rekening nemen. Omtrent het hoe en waarom van het bezoek van de Minister aan PaineWebber trof de Rekenkamer geen nadere gegevens aan.

PaineWebber bood de Minister reeds op 1 februari 1995 een contract ter ondertekening aan, waarbij PaineWebber zou worden aangesteld als 'exclusive financial advisor and placement agent' aangaande de financiering van het project.

De AFC bevestigde op 22 maart 1995 aan de Minister dat zij de offerte van PaineWebber van 1 februari 1995 had ontvangen.
Aangezien zij in de veronderstelling verkeerde dat alleen de NIB en Interbank waren benaderd had zij graag informatie omtrent de achtergrond van de mogelijke rol van PaineWebber willen ontvangen.
Tevens schreef de AFC dat PaineWebber een 'agent' [redacted] en dat de Minister bij eerdere gelegenheden als beleid had gekozen om uitsluitend met financiers in zee te gaan en niet meer met tussenpersonen.
In de vergadering van de AFC met de Minister op dezelfde dag sprak deze zijn voorkeur uit voor PaineWebber. Interbank zou daarbij de lokale adviseur voor PaineWebber moeten worden.
De voorkeur voor PaineWebber boven NIB was ingegeven door het feit dat laatstgenoemde nog steeds geen financieringsvoorstel had ingediend, volgens de AFC benoemd wenste te worden tot 'exclusive agent' en volgens de Minister niet wilde samenwerken met Interbank. Daarnaast zouden met PaineWebber andere geldmarkten dan de Nederlandse voor Aruba kunnen worden aangeboord. Een motivering waarom Interbank de lokale vertegenwoordiger van PaineWebber zou moeten worden trof de Rekenkamer niet aan.

Naar aanleiding van een verzoek van de Minister adviseerde de AFC met klem om het voorstel van PaineWebber van 1 februari 1995 niet te accepteren aangezien de door PaineWebber gevraagde vergoeding veel te hoog zou zijn en de in het contract genoemde voorwaarden niet in het voordeel van Aruba zouden zijn. Op 4 april 1995 adviseerde de juridisch adviseur van de regering vervolgens de regering om bij meerdere 'investment banks' verzoeken tot het doen van een offerte in te dienen. Op deze wijze zou de regering een offerte met betere voorwaarden kunnen krijgen dan het huidige voorstel van PaineWebber. De hiermee bereikte besparingen zouden in de miljoenen 'US dollars' kunnen lopen.

Op 7 april 1995 gaf de Minister aan de AFC de opdracht om de financieringsvoorstellen van de NIB, Interbank, PaineWebber en ABN-AMRO door te lichten. De AFC deelde de Minister op 20 april 1995 mee dat er nog niets te evalueren viel aangezien de te evalueren informatie niet aanwezig was (Interbank) of was gebaseerd op achterhaalde uitgangspunten (NIB en ABN-AMRO).

In de vergadering van de AFC van 18 mei 1995 deelde de Minister mee dat de regering, voor wat betreft de financiering, geneigd zou zijn om in zee te gaan met PaineWebber, maar niet tegen elke prijs. De regering behield zich het recht voor om ook strategische elementen een rol te laten spelen bij de keuze, met andere woorden niet de goedkoopste te kiezen. De keuze zou niet worden gemaakt zonder dat de regering kennis had genomen van het advies van de AFC. Bij haar advies diende de AFC rekening te houden met de mening van de regering. Gegevens waaruit bleek waarom de regering geneigd zou zijn om met PaineWebber in zee te gaan trof de Rekenkamer niet aan.

Op 18 juli 1995 presenteerde de AFC een 'longlist' van potentiële financiers van het luchthavenproject. Op deze lijst kwamen alle lokaal gevestigde banken voor en een aantal internationale financiers.
De internationale financiers waren geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij luchthavenprojecten dan wel bij grote infrastructurele werken. De AFC stelde op 25 juli 1995 criteria voor om de 'longlist' terug te brengen naar een 'shortlist'.
Deze criteria waren:

- goede toegang tot de (bij voorkeur Amerikaanse) kapitaalmarkt;

- mogelijkheid tot snelle behandeling/besluitvorming;
- kennis van Aruba;
- getoonde interesse.

Uiteindelijk deed de AFC op 24 augustus 1995 het voorstel om de lijst verder terug te brengen tot zeven lokale banken, twee Nederlandse banken (NIB en de Maatschappij voor Bedrijfsobjecten) en twee Amerikaanse 'investment bankers' (PaineWebber en Goldman Sachs).

Deze financiële instellingen werden geselecteerd op basis van de volgende wensen van de ministerraad:
- lokale banken in de gelegenheid stellen te participeren;
- Nederlandse banken mee laten doen;
- de Amerikaanse kapitaalmarkt benaderen voor financiering.

Op 16 oktober 1995 werden er aan de beoogde financiële instellingen 'Airport Finance Bid Solicitation Letters' gestuurd. De offertes dienden op 15 november 1995 bij de AFC te zijn ingediend. Op 15 november 1995 werden er door de AFC acht ontvangen, waarvan de vier die aan de criteria voldeden verder werden onderzocht. Deze vier waren ABN-AMRO, NIB, PaineWebber en Scotiabank. Halverwege december 1995 gaven deze vier instellingen een presentatie. Aangezien de informatieverstrekking van NIB vaag was en zij ook geen nadere specifieke informatie konden of wilden verschaffen besloot de AFC dat de NIB geen serieus aanbod had gedaan en daarom niet meer als kandidaat werd beschouwd.

Op 11 januari 1996 vroeg de Minister nogmaals aan de AFC of zij zich bewust was van de wens van de regering om de Amerikaanse kapitaalmarkt te betreden.

Op 24 januari 1996 sprak de AFC over de keuze van de financieringsinstelling. Hierbij werd opgemerkt dat het erop leek dat PaineWebber geen ervaring had met dergelijke projecten in de regio. Vermeden zou moeten worden dat PaineWebber dit project als experiment zou gebruiken om vaste voet in de regio te krijgen. Na enige discussie ging de AFC tot stemming over. De meerderheid was voor de Scotiabank, er was één stem voor PaineWebber en één stem voor zowel verder onderhandelen met PaineWebber als met Scotiabank. Aansluitend hierop adviseerde de AFC aan de ministerraad om zowel met PaineWebber als met Scotiabank verder te onderhandelen. Het financieringsvoorstel van PaineWebber betrof een financiering via obligaties met daarbij een vast rentepercentage gedurende de gehele looptijd. Het voorstel van Scotiabank betrof een traditionele hypothecaire lening met een vaste rente gedurende 8 jaar. Na deze 8 jaar zou het rentepercentage opnieuw moeten worden vastgesteld.
Naar aanleiding van dit advies gaf de ministerraad de AFC vervolgens opdracht verder te onderhandelen met Scotiabank en PaineWebber.

De Minister schreef op 24 mei 1996 dat hij zich zorgen maakte over de lange duur voor de keuze van een financier.
Alhoewel hij zich niet in het advies van de commissie wilde mengen zag hij zich toch genoodzaakt om in dit verband een uitzondering te maken. Daarom vroeg hij om een overzicht van de voor- en nadelen van de beide financieringsconcepten zodat hij op basis van die informatie een beslissing kon nemen.

Op 7 juni 1996 was de AFC van mening nog niet in staat te zijn een keuze te maken uit één van de twee financieringsalternatieven. Op 18 juni 1996 was zij hier wel toe in staat. Op deze datum adviseerde de AFC aan de ministerraad om PaineWebber te benoemen als 'exclusive financial advisor' voor het luchthavenproject. Niet werd beargumenteerd waarom de keuze van de AFC op PaineWebber was gevallen. Een op dit advies aansluitende (financiële) evaluatie trof de Rekenkamer niet aan. De ministerraad ging op 21 juni 1996 akkoord met het advies van de AFC. De directeur van de AAA tekende op 21 juni 1996 het definitieve contract met PaineWebber. Dit contract kwam nagenoeg overeen met het door PaineWebber reeds op 1 februari 1995 aangeboden contract. De Rekenkamer trof geen gegevens aan op basis waarvan kon worden vastgesteld dat de directeur was gemachtigd door de RvC om het contract te tekenen.
PaineWebber stuurde op 17 april 1997 een brief aan de directeur van AAA met het verzoek om de extra kosten van US$ 300.000, die PaineWebber moest maken als gevolg van de lange periode die lag tussen de datum waarop de financiering in eerste instantie rond zou zijn (oktober 1996) en de uiteindelijke datum (april 1997), te mogen declareren. Op dit verzoek werd positief gereageerd, alhoewel de AAA hieraan contractueel niet was gebonden.

Op 24 april 1997 bracht PaineWebber een 'offering memorandum' (prospectus) uit. Het totaal bedrag van de te plaatsen obligaties bedroeg US$ 63,9 miljoen. De te plaatsen obligaties bestonden uit twee series: Eén van US$ 43,9 miljoen met een rentepercentage van 7,7% en één van US$ 20 miljoen met een rentepercentage van 8,0%. Het verschil werd veroorzaakt door de verzekering die voor de eerste serie was afgesloten. De verzekering zou de terugbetaling van de obligaties voor zijn rekening nemen als AAA niet meer aan haar verplichtingen zou kunnen voldoen. Uit de prospectus bleek dat Interbank als lokale adviseur van PaineWebber heeft opgetreden en als zodanig een vergoeding zou hebben ontvangen.
Op 29 april 1997 gaf de AAA een persbericht uit met de verklaring dat US$ 63,9 miljoen aan obligaties was geplaatst.

Kanttekeningen

Op zich is het opmerkelijk dat, gezien de eis van het aanboren van nieuwe financiële markten er maar twee 'investment banks' voorkwamen op de 'shortlist'.

Het was niet duidelijk op grond waarvan PaineWebber al op 1 februari 1995 een contract ter ondertekening had aangeboden. Op dit contract was veel kritiek van zowel de AFC als de juridisch adviseur van de regering.
De AFC adviseerde om het contract niet te tekenen omdat het te duur zou zijn en de in het contract genoemde voorwaarden niet in het voordeel van Aruba zouden zijn. De juridisch adviseur adviseerde om bij meerdere 'investment banks' verzoeken tot het doen van een offerte in te dienen. Deze benadering zou een besparing van miljoenen 'US dollars' kunnen opleveren. Het uiteindelijk met PaineWebber gesloten contract is niet wezenlijk veranderd ten opzichte van het contract van 1 februari 1995. Met de eerder gedane opmerkingen van zowel de AFC als de juridisch adviseur ten aanzien van het contract was dus niets gedaan.
Een duidelijke motivering en onderbouwing van het besluit van de AFC om uiteindelijk voor PaineWebber te kiezen en niet voor Scotiabank (nadat men eerst in meerderheid voor Scotiabank was) trof de Rekenkamer niet aan.

De Rekenkamer constateerde dat de ministerraad op basis van het niet beargumenteerde en niet onderbouwde advies van de AFC instemde met het besluit om PaineWebber te benoemen als 'exclusive financial advisor'. Gevoegd bij het gegeven dat de ministerraad sterk geneigd was om met PaineWebber en Interbank in zee te gaan leek, evenals bij de keuze van Calmaquip/Albo, de uitkomst van het offerteproces al bij voorbaat te hebben vastgestaan.

De inschakeling van PaineWebber als tussenpersoon voor de financiering van het luchthavenproject was in strijd met het beleid van de Minister om alleen met financieringsinstellingen in zee te gaan en niet met tussenpersonen.
De overwegingen waarom het betreden van de Amerikaanse kapitaalmarkt zo van belang is werden niet duidelijk. Het Land kan zich niet zonder meer op deze kapitaalmarkt begeven.
Zij heeft bij dit soort financiering te maken met artikel 29 van het Statuut, hetgeen voor het Koninkrijk voorschrijft dat geldleningen, aangegaan buiten het Koninkrijk ten name of ten laste van één der landen, geschiedt in overeenstemming met de regering van het Koninkrijk.
Waarom deze vorm van financiering voor de AAA zo belangrijk is werd ook niet duidelijk. Argumenten zijn dat 'traditionele bankfinanciering' te veel beperkingen oplegt (deelname in kapitaal, deelname in RvC, beperking van de zelfstandigheid van het bedrijf). Echter, ook de nu gekozen wijze van financiering heeft zo zijn beperkingen (alle inkomsten moeten lopen via een door de trustee beheerde bankrekening).

Ondanks het feit dat de AAA hiertoe contractueel niet verplicht was betaalde zij US$ 300.000 extra aan PaineWebber.

4 Kosten

Verwachte projectkosten/financiering
Op basis van door de AAA aan de Rekenkamer verstrekte overzichten van de verwachte projectkosten van september 1997 en de projectkosten die bij de financiering van april 1997 als uitgangspunt golden stelde de Rekenkamer het volgende gecomprimeerde overzicht samen (in miljoenen US$):

	april 1997	september 1997
Aanneemsom	58,0	58,0
Concessie-ruimte	0,0	3,3
Overige bouwkosten (inclusief verkeerstoren)	2,7	3,5
Architect/Directievoering/Bouwtoezicht	1,1	6,0
Kosten financieringsbemiddeling	3,3	3,3
Overige consultanten en dienstverlening	3,0	5,1
Onvoorzien (5% resp. 10%)	2,9	7,2
Totaal	71,0	86,4

Naast bovengenoemde verwachte projectkosten waren er reeds uitgaven gedaan voor het project.

Uit een door de AAA opgesteld overzicht bleek dat deze circa US$ 8,6 miljoen bedroegen en hoofdzakelijk bestonden uit het honorarium van de architecten NACO (US$ 2,9 miljoen) en BHC (US$ 2,8 miljoen), projectcoördinatie (US$ 0,5 miljoen) en diverse consultanten (US$ 2,4 miljoen).

De financiering was gebaseerd op de in april 1997 verwachte projectkosten. De Rekenkamer stelde het volgende overzicht samen (bedragen in miljoenen US$):

Te financieren posten:	
Verwachte projectkosten	71,0
Bij: door kapitaalverstrekker voorgeschreven aan te houden fondsen	23.7
	94.7
Financiering:	
Opbrengst obligaties	63,9
Eigen middelen van de AAA	27,2
Inkomsten uit interest op aan te houden fondsen	3.6
	94.7

In april 1997 werd voor US$ 63,9 miljoen aan obligaties geplaatst. Hiervan kwam in april 1997 voor het project circa US$ 42 miljoen beschikbaar, het resterende bedrag van US$ 21,9 miljoen, werd aangewend voor de vorming van de door de kapitaalverstrekker voorgeschreven fondsen, de vergoeding voor de financieringsagent (PaineWebber) en de verzekeringspremie voor de obligatiefinanciering.

Financiële consequenties luchthavenproject voor het Land.
Het luchthavenproject had financiële consequenties voor de inkomsten van het Land, onder andere:

De LHD verzocht op 21 september 1995 aan de Minister om restitutie van de conform de begroting gedane winstuitkering aan het Land over 1995 van Afl. 4,5 miljoen. Deze restitutie moest de niet-begrote kosten voor een geheel nieuw ontwerp van BHC van US$ 2,9 miljoen bestrijden. De Directie Financiën adviseerde op 5 oktober 1995 negatief. Op 8 maart 1996 gaf de minister van Financiën, ter uitvoering van de beslissing van de ministerraad van 5 maart 1996, een 'Letter of Comfort' uit op grond waarvan het Land de winstuitkering van Afl. 4,5 miljoen op afroep restitueerde.

De ministerraad nam op 2 juli 1996 de beslissing dat het luchthavenproject was vrijgesteld van invoerrechten voor de bouw en eerste inrichting.

Op 30 juli 1996 nam de ministerraad de beslissing dat de schulden van Air Aruba N.V. (Air Aruba) aan de LHD tot en met 31 juli 1996 van circa Afl. 4,4 miljoen ten laste van het Land zouden komen.

Het Land en de AAA kwamen op 13 september 1996 overeen dat eerstgenoemde garant stond voor de schulden van Air Aruba aan de AAA met ingang van 31 juli 1996, voor de duur van de voor het luchthavenproject te sluiten financieringsovereenkomst.

Bij landsbesluit van 31 januari 1997 verkreeg de AAA per 1 januari 1997 voor de periode van 60 jaar het recht van erfpacht op de domeingronden voor de exploitatie van de luchthaven. Gedurende de eerste 20 jaar dient de AAA Afl. 51.747 per jaar te voldoen (6 promille van de grondwaarde). Dit wijkt af van het eerste lid, onderdeel c, van artikel [redacted] van de Landsverordening uitgifte eigendommen (AB 1989 no. GT 21), zoals gewijzigd, waarin is vastgelegd dat de erfpacht is vastgesteld op 6 procent van de grondwaarde. Gedurende de resterende 40 jaar is de AAA een erfpachtsrecht op basis van [redacted] procent, zijnde Afl. 517.470 per jaar verschuldigd.

De ministers van Algemene Zaken en Vervoer & Communicatie deelden de AAA op 21 februari 1997 mee dat het Land de schulden van Air Aruba aan de LHD, over de periode 1 september 1996 tot en met 31 december 1996 van circa Afl. 0,6 miljoen, voor haar rekening zou nemen.

In de 'Overeenkomst tot wijziging van de verzelfstandigingsovereenkomst van 17 januari 1997' van 25 februari 1997 kwamen het Land en de AAA overeen dat met ingang van 1 januari 1997 het Land voor de duur van de voor het luchthavenproject te sluiten financieringsovereenkomst afstand deed van het haar toekomende deel van de luchthavenbelasting van US$ 6 per vertrekkende passagier. In eerste instantie werd in de ontwerpbegroting van het Land uit hoofde van de luchthavenbelasting een opbrengst begroot van circa Afl. 10 miljoen.

De waarnemend minister van Justitie en Publieke Werken verzocht op 23 april 1997 aan de Dienst Landmeetkunde en Vastgoedregistratie de meetbrieven, die verband hielden met de overdracht van de luchthaventerreinen, kosteloos aan de AAA ter beschikking te stellen. Dit geschiedde naar aanleiding van een besluit dat genomen was in de ministerraad. Hiermee was een bedrag gemoeld van circa Afl. 2,7 miljoen.

Overigens keurden de Staten de verzelfstandiging van de luchthaven goed bij Landsverordening verzelfstandiging luchthaven van 23 december 1996, waarin opgenomen de afwijking van het erfpachtsrecht en de garantstelling voor schulden van Air Aruba aan de LHD.

Begrotingen

In de begrotingen van het Land waren geen investeringen geraamd voor het luchthavenproject. De LHD, een overheidsbedrijf als bedoeld in artikel 14 van de comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden (PB 1953, no. 174), had van het Land afgesplitste begrotingen.

De begroting van de LHD over 1994 maakte melding van het voornemen om medio 1994 met de bouw voor de uitbreiding van het luchthavengebouw te beginnen, de infrastructuur aan te passen en het vrachtgebouw te renoveren. In de begroting werd een bedrag opgenomen onder de post 'Voorbereidingskosten privatisering/Uitbreiding gebouw' van Afl. 4 miljoen. In de rekening van de LHD over 1994 waren geen uitgaven opgenomen onder deze post.

In de begroting van de LHD over 1995 werd als prioriteit vermeld om in 1995 met de uitbreiding aan te vangen met de bijbehorende infrastructurele werken. Volgens de begroting werden de investeringen vermeld in het Nationale Ontwikkelingsplan 1993-1997.

In dit plan stond: "The investment plan for the Airport was formulated by NACO and is estimated to cost Afl. 63,54 million in constant 1992 prices." De onderverdeling was als volgt: taxibaan en apron circa Afl. 25 miljoen, parkeerterrein en toegangswegen circa Afl. 6 miljoen, nieuw gebouw circa Afl. 30 miljoen en consultanten circa Afl. 3 miljoen. Financiering zou plaatsvinden vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds, Kabinet van Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken, middels commerciële leningen en door het Land.
In de begroting stonden geen posten geraamd voor de uitbreidingsplannen. In de rekening van de LHD over 1995 was voor het luchthavenproject onder andere een bedrag van Afl. 4,9 miljoen opgenomen (het honorarium van BHC).

De toelichting bij de begroting van de LHD voor 1996 was gelijk aan die bij de begroting over 1995. In de begroting 1996 stonden geen posten geraamd voor de uitbreidingsplannen.

In de rekening van de LHD over 1996 was voor het luchthavenproject een bedrag van ruim Afl. 3 miljoen verantwoord, waaronder het honorarium voor BHC, de financieringsagent, overige consultanten en projectcoördinatie.

In het investeringsprogramma van de AAA voor 1996 stond onder de post 'Project Ontwikkelings Kosten' (Afl. 5,2 miljoen) geraamd.
Blijkens de toelichting betrof dit 'kosten voor de Project Coördinator en kosten wegens voorbereiding van het nieuwe gebouw' (Afl. 0,5 miljoen), 'Consultancy Cost Flughaven Frankfurt' (Afl. 0,6 miljoen) en 'Retail Commercial Plan' (Afl. 4,1 miljoen).
Conform artikel 16 van de statuten van de AAA keurde de aandeelhouder, in deze vertegenwoordigd door de Minister, het investeringsprogramma goed.
Er was geen jaarrekening over 1996 van de AAA beschikbaar.

Het luchthavenproject werd aangemerkt als investeringsprogramma van de AAA voor 1997.

Kanttekeningen

De Rekenkamer stelde vast dat de financiële gevolgen van het luchthavenproject voor het Land vooraf niet systematisch waren onderzocht. Een kosten-baten analyse van het luchthavenproject vond vooraf niet plaats. Hierdoor kon aan de Staten onvoldoende inzicht worden geboden in de financiële gevolgen voor het Land. Dit vormde voor de Staten geen beletsel om bij Landsverordening verzelfstandiging luchthaven een aantal van deze consequenties goed te keuren.

De verwachte projectkosten per september 1997 bedroegen circa US$ 86 miljoen, een toename van US$ 15 miljoen ten opzichte van de oorspronkelijke plannen van circa US$ 71 miljoen.
Op welke wijze de verwachte extra kosten groot US$ 15 miljoen zouden worden gefinancierd was nog niet duidelijk.
Bij de oorspronkelijke financieringsplannen raamde men de inbreng van de AAA op respectievelijk US$ 23 miljoen afkomstig uit exploitatie-overschotten gedurende de periode 1997-1999 en US$ 4 miljoen aan reeds beschikbare liquiditeiten. Dit was het maximaal haalbare.

Voorts stelde de Rekenkamer vast dat in de toelichtingen bij de begrotingen melding werd gemaakt van de voorgenomen uitvoering van de uitbreidingsplannen, maar uit de in de begrotingen opgenomen investeringen bleek dat niet. In geen van de begrotingen werd bijvoorbeeld melding gemaakt van de budgetten van US$ 40 miljoen respectievelijk US$ 50 miljoen waar de architecten bij hun ontwerpen van uit dienden te gaan. Ook werden geen geactualiseerde gegevens opgenomen in de begrotingen.
In de rekeningen van de LHD werden investeringen verantwoord die niet waren begroot. De Rekenkamer stelde vast dat verzoeken van de Minister aan de Staten om een aanvulling op de begroting ontbraken.

5 Informatieverstrekking Staten

Volgens een opgave van de Griffie van de Staten heeft het luchthavenproject op de agenda gestaan van de openbare vergaderingen van 4 september 1995 en 18 december 1996.
Omdat er geen goedgekeurde verslagen van deze vergaderingen beschikbaar waren was het voor de Rekenkamer niet mogelijk om na te gaan wat er was besproken.
Aan de Minister werden op 11 mei 1995, 3 november 1995, 26 juli 1996 en 20 mei 1997 vragen voorgelegd over het luchthavenproject.
Op 9 mei 1996 werden aan de minister van Publieke Werken schriftelijke vragen gesteld over het luchthavenproject.

Deze vragen, die betrekking hadden op de keuze van architect, wijze van financiering en de projectkosten, werden niet beantwoord.
Op verzoek van de Centrale Commissie van de Staten heeft de waarnemend voorzitter van de AFC op 20 november 1996 negen documenten over het luchthavenproject aan de voorzitter van de Staten toegezonden. Het betrof onder andere de architecten-overeenkomst van 1 augustus 1995 met BHC, de aannemingsovereenkomst van 15 juli 1996 met Çalmaquip/Albo en de 'engagement letter' met PaineWebber van 21 juni 1996. Van de vergaderingen van de Centrale Commissie van de Staten waarvoor het luchthavenproject stond geagendeerd waren eveneens geen verslagen beschikbaar.

In de vergadering van de Centrale Commissie van 12 december 1996 werd de ontwerp-Landsverordening verzelfstandiging luchthaven besproken. Volgens het verslag van deze vergadering werden aan de regering diverse vragen gesteld, onder andere betrekking hebbende op de financiële consequenties voor het Land. De Rekenkamer kon niet vaststellen of deze vragen werden beantwoord.

Kanttekeningen
Bij de aanbieding van de diverse begrotingen werd summier en soms zonder vermelding van begrote kosten melding gemaakt van het luchthavenproject.
Uit de beschikbare stukken heeft de Rekenkamer niet kunnen afleiden dat de Minister een actief beleid voerde inzake het informeren van de Staten. Als er al sprake was van het informeren van de Staten dan lag hier een verzoek van de Staten aan ten grondslag.
De vragen die over het project door de leden van de Staten zijn gesteld zijn onbeantwoord gebleven. Het zonder reden niet binnen redelijke termijn door de betrokken bewindspersonen beantwoorden van de bedoelde vragen is in strijd met artikel III.17 van de Staatsregeling van Aruba.

6 Verzelfstandiging Luchthavendienst

De ministerraad nam op 23 april 1992 de beslissing om de LHD te verzelfstandigen door overdracht van diens activiteiten aan een naamloze vennootschap. De bedoeling hiervan was om te komen tot een effectievere en efficiëntere bedrijfsvoering van de luchthaven. De uiteindelijke zeggenschap diende bij het Land te blijven berusten.
Op 18 februari 1994 werd de AAA opgericht. Tot 7 maart 1996 was AAA een werkmaatschappij van de Ports of Aruba Holding N.V. De regering besloot om met ingang van die datum de holdingstructuur los te laten en alle aandelen van de AAA rechtstreeks in handen van het Land te laten vallen.
Volgens de AFC kon de holding vervallen mits aan een aantal voorwaarden was voldaan.
Zo diende de regering of de Minister als vertegenwoordiger van het Land (de enige aandeelhouder van de AAA) in staat te zijn in grote lijnen het beleid van de AAA vast te stellen. De RvC van de AAA moest bestaan uit deskundigen die zich bovendien tegenover de politiek onafhankelijk konden opstellen. Tenslotte was het volgens de AFC vanzelfsprekend dat ook de directie van de AAA over de nodige expertise moest beschikken.

Volgens de statuten dient de AAA zich onder meer bezig te houden met de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van de luchthaventerreinen, -gebouwen en -inrichtingen.
Op 2 februari 1994 vroeg de luchthavenmeester aan de regering van Aruba ten behoeve van de op te richten AAA een concessie aan voor het exploiteren van het luchthaventerrein.
De regering van Aruba verleende bij landsbesluit van 19 juli 1996 een concessie voor de exploitatie van het luchthaventerrein voor een periode van 20 jaren vanaf de datum van beëindiging van die exploitatie door de LHD. Deze werd bij Landsverordening verzelfstandiging luchthaven van 23 december 1996 (AB 1996 no. 82) met ingang van 1 januari 1997 opgeheven.

Vooruitlopend op de opheffing van de LHD sloot de AAA overeenkomsten af met betrekking tot de uitbreiding van de luchthaven.
Dit heeft onder meer geleid tot onduidelijkheid over de verantwoording van de hiermee gemoeide bedragen. Bij ministeriële beschikking van 16 oktober 1996 bepaalde de Minister dat diverse financiële verplichtingen, die de AAA was aangegaan, dienden te worden verantwoord bij de LHD.

Volgens de statuten van de AAA is de RvC belast met het houden van toezicht op het door de directie gevoerde bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap.
De Minister maakt deel uit van de uit vijf personen bestaande RvC. Aan de Minister is de titel president-commissaris toegekend.

Daarnaast vertegenwoordigt de Minister het Land als aandeelhouder. De AvA stelt de begroting, het investeringsprogramma alsmede de jaarrekening vast. Tevens dient een aantal in de statuten genoemde besluiten van de directie vooraf te worden onderworpen aan de goedkeuring van de AvA.

Kanttekeningen
De overname van de luchthavenexploitatie door de AAA kon formeel pas plaatsvinden na de opheffing van de LHD.

Tussen het tijdstip van oprichting van de AAA en de opheffing van de LHD zat bijna drie jaar.
Volgens de Rekenkamer had het in de rede gelegen beide gebeurtenissen synchroon te laten verlopen. Door dit na te laten werd er onnodig onduidelijkheid gecreëerd over wie het feitelijk beheer over de luchthaven voerde. Duidelijkheid was juist geboden omdat in het kader van de uitbreidings- en renovatieplannen belangrijke overeenkomsten dienden te worden afgesloten.

Met de verzelfstandiging werd beoogd de AAA op afstand van de overheid te plaatsen. De politieke bemoeienis diende te worden beperkt opdat de AAA zich meer commercieel kon ontplooien.
De Rekenkamer stelde vast dat de Minister in diverse hoedanigheden was betrokken bij de AAA: als mede-wetgever bepaalde hij de regelgeving inzake luchtvaartaangelegenheden, als aandeelhouder bepaalde hij in grote mate de uitvoering terwijl hij als lid van de RvC toezicht op deze uitvoering hield. Dit levert naar het oordeel van de Rekenkamer een onheldere constructie en een ongewenste functievermenging op; de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt vertroebeld. Door deze functievermenging heeft een daadwerkelijke verzelfstandiging van de AAA volgens de Rekenkamer tot op heden nog niet veel inhoud gekregen.

Bijlage 1C Beschrijving Radarproject

Achtergrond

Het beheer over het internationale luchtruim tussen de Dominicaanse Republiek en Venezuela is in handen van de Nederlandse Antillen (Curaçao). Het land Aruba (Land) is verantwoordelijk voor het leiden van het luchtverkeer binnen een radius van 25 nautische mijlen rond haar luchthaven tot een hoogte van 6500 voet. De Directie Luchtvaart (DLV) is hiermee belast. Sinds eind jaren zeventig zijn er diverse studies geweest naar de noodzaak van radarapparatuur voor de luchtverkeersleiding op Aruba.

In eerste instantie werd beoogd een integraal radarsysteem voor de gehele Nederlandse Antillen te realiseren. Dit plan is niet doorgegaan.

In 1980 wees een studie van de 'International Civil Aviation Organization' (ICAO) uit dat een radar voor Aruba economisch verantwoord was. In 1989 actualiseerde de DLV deze studie en concludeerde dat een radar -zelfs bij een aanschafprijs van US$ 12 miljoen- verantwoord was.

Besluitvorming

Op 14 september 1990 verzocht de minister van Vervoer en Communicatie (Minister) vier bedrijven om een offerte uit te brengen voor een radar. De Rekenkamer constateerde dat in de begrotingen 1989 tot en met 1991 van zowel het land Aruba (Land) als de Luchthavendienst (LHD) geen melding werd gemaakt van de aanschaf van een radar. In zijn schriftelijk verzoek merkte de Minister op:

"In connection with the rapidly increased commercial air traffic into Aruba and also in connection with the phenomena of unreported traffic, including illicit operations in the vicinity of the Reina Beatrix Airport, the Government of Aruba, in the light of the effort to maintain and/or enhance the safety and expedition of flight operations and at the same time deter ilegal acts such as drug-smuggling, is planning to introduce radar control."

Als algemeen uitgangspunt formuleerde de Minister dat het systeem diende te voldoen aan de standaards van de ICAO.

Een specifieke vereiste was dat de radar een bereik van 100 nautische mijlen moest hebben. Tevens moest de radar 'solid state' zijn. Dit betekende, dat er gebruik moest worden gemaakt van digitale technologie.

Uitvoering

De vier bedrijven die de Minister aanschreef waren: Alenia, Thomson-CSF (Thomson), Raytheon Canada Limited (Raytheon) en Calmaquip Engineering Corporation (Calmaquip). Calmaquip levert zelf geen radars maar is de dealer van Westinghouse Overseas Service Corporation (Westinghouse). De lokale vertegenwoordiger van Thomson was het bedrijf WIMCO, van Calmaquip/Westinghouse was dat Interelectronics N.V., terwijl Raytheon vertegenwoordigd was door Oduber Aviation Center Inc. Het bedrijf Alenia beschikte niet over een plaatselijke vertegenwoordiger. Een openbare aanbesteding heeft niet plaatsgevonden. Een beoordeling van de offertes bleef geruime tijd uit.

Op 19 februari 1992 onderstreepte de ministerraad de noodzaak van aanschaf van radarapparatuur, doch hield de beslissing tot deze aanschaf aan totdat de offertes waren geëvalueerd. Deze evaluatie werd opgedragen aan een externe deskundige: de 'Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano' (SENEAM), die werd bijgestaan door de Werkgroep Project Luchthaven (WPL).

Deze kwam op 10 augustus 1992 in de 'Nota over het Radarproject voor Aruba' tot de conclusie dat "de aanpak van het radarproject tot nu toe weinig structureel is verlopen."
De werkgroep oordeelde dat de vier voorliggende offertes niet met elkaar te vergelijken en om die reden moeilijk te evalueren waren. Dit kwam omdat de offertes waren opgesteld op basis van een onvolledig programma van eisen.
Er was weinig rekening gehouden met de specifieke eisen (zowel operationeel als technisch) van het Arubaanse luchtverkeersgebied.
De ministerraad stemde met deze conclusie in.

De SENEAM bracht in oktober 1992 een rapport uit waarin de vier uitgebrachte offertes werden vergeleken. De SENEAM was van mening dat, gelet op de ouderdom van de offertes, het beter zou zijn om de betrokken bedrijven opnieuw een offerte te laten indienen; dit keer op basis van een gedetailleerd programma van eisen. De DLV volgde het advies van de SENEAM op.

Op 23 december 1993 nodigde de Minister de vier bedrijven uit om een nieuwe offerte (inclusief een financieringsvoorstel) uit te brengen. Deze uitnodiging ging vergezeld van een verbeterd programma van eisen. Dit programma was opgesteld door een aantal functionarissen van de DLV in samenwerking met de SENEAM.
De vereisten dat de radar 'solid state' diende te zijn en een bereik moest hebben van 100 nautische mijlen bleven gehandhaafd.
Tevens werd aangegeven dat: "The systems proposed shall be based on modern and operationally proven designs."
Over de besluitvorming met betrekking tot de ingediende offertes deelde de Minister in zijn brief van 23 december 1993 mee: "Note that the Government of Aruba remains with the right to take its own decision, based on an analysis of the total packages offered."

De Dienst Openbare Werken (DOW), deskundig op het gebied van aanbestedingen, begeleidde het offerteproces niet. Volgens de DLV was de DOW hierbij niet betrokken omdat deze dienst niet beschikte over de noodzakelijke expertise op het gebied van radars.

Op 17 januari 1994 vond een vergadering plaats waar de inschrijvers 'clarification' van de eisen konden vragen. Deze vragen werden mondeling beantwoord. Vervolgens werden zowel de gestelde vragen als de gegeven antwoorden op schrift naar alle inschrijvers gestuurd.

De offertes moesten op 17 februari 1994 tussen 13.00 en 16.30 uur op het bestuurskantoor worden ingeleverd. De vier offertes werden op 17 februari 1994 daadwerkelijk ingeleverd bij het bestuurskantoor.
Omdat de Minister van 18 tot en met 24 februari 1994 in het buitenland verbleef vond opening van de offertes pas plaats op 28 februari 1994 ten overstaan van onder andere de Minister.
De inschrijvers waren hierbij niet aanwezig.
Volgens de toenmalige Minister hebben de enveloppen met de offertes tien dagen in zijn kantoor gelegen.
Een notarieel proces-verbaal van de opening van de offertes is niet opgemaakt. Van de opening werd een verklaring opgesteld, ondertekend door de directeur van de DLV en het hoofd Luchtverkeersbeveiliging.
De verklaring is incompleet: de data van de offertes en de offertebedragen zijn hierin niet genoemd. Opgenomen is slechts of de aanbieders de documenten hadden ingediend, die zij moesten inleveren.

De op 17 februari 1994 uitgebrachte offertes waren als volgt:

	Aanneemsom US$
1. Alenia	10.024.500
2. Raytheon	10.451.053
3. Calmaquip/Westinghouse	11.289.570
4. Thomson	11.642.500

De bovengenoemde bedragen zijn exclusief invoerrechten.

De lijst met eisen voor het doen van offerte van 23 december 1993 was niet op alle punten even helder. Zo bestond er onduidelijkheid over de invoerrechten en over de gewenste omvang en het niveau van de training en opleiding van het betrokken personeel van de DLV.

Bij ministeriële beschikking van 31 januari 1994 stelde de Minister een commissie (radarcommissie) in, die als taak kreeg de offertes ten behoeve van het radarproject te evalueren en te adviseren over de overeenkomst voor de uitvoering van het project. De radarcommissie bestond uit 3 subcommissies: een operationeel-technische, een financieel-economische en een juridische.

De operationeel-technische subcommissie legde de ingediende offertes vervolgens voor aan de SENEAM ter evaluatie. In april 1994 is een vertegenwoordiger van de SENEAM op Aruba geweest om mondeling verslag uit te brengen. Een schriftelijke vastlegging hiervan is niet aanwezig.

Op 5 augustus 1994 zijn naar aanleiding van zogenaamde sterkte-/zwakte-analyses van de offertes nadere specificaties opgevraagd aan Thomson en Raytheon ter verduidelijking van enige punten uit hun offertes.

Op 1 september 1994 trad de nieuwe regering aan. Op 12 september 1994 vroeg de operationeel-technische subcommissie ook nadere specificaties op aan Alenia en Westinghouse. Laatstgenoemde werd gevraagd of de aangeboden radar 'completely solid state' was en een bereik van 100 nautische mijlen bezat. Omtrent de 'solid state' merkte Westinghouse over de aangeboden radar op: "is completely solid state except for the final amplifier which is an air cooled klystron tube amplifier". Op de vraag over het bereik van de radar antwoordde Westinghouse dat de aangeboden radar een bereik van 75 mijl had. Westinghouse bood aan om zonder extra kosten een 80 mijls of een 100 mijls radar te leveren. Westinghouse merkte hierbij op dat de 100 mijls radar (met een rotatiesnelheid van 10 rotaties per minuut) niet aan de minimumeisen voor een naderingsradar van de ICAO voldeed. De 100 mijls radar moest nog worden gebouwd.

De Rekenkamer trof geen schriftelijke analyses van de offertes aan die de operationeel-technische subcommissie had opgesteld. Een kostenvergelijking van de offertes was niet beschikbaar. De stukken die de Rekenkamer wel aantrof hadden soms een onduidelijke status, terwijl ook niet altijd te achterhalen viel wie de opsteller van een stuk was en wanneer dit stuk was opgesteld.

Op 14 november 1994 bracht de radarcommissie schriftelijk verslag uit aan de Minister over de stand van zaken met betrekking tot de technische evaluatie van de radaroffertes. In dit verslag werd de voorkeur uitgesproken voor de offerte van Westinghouse, hoewel deze niet de laagste inschrijver was.
Bij de keuze liet de operationeel-technische subcommissie zich leiden door de snelheid van levering van onderdelen, de kosten van training van personeel en lagere operationele kosten op middellange en lange termijn.

De financieël-economische evaluatie had tot dat moment nog niet plaatsgevonden. Van een eindverslag, zoals bij ministeriële beschikking van 31 januari 1994 vereist, was geen sprake.

Op 15 november 1994 nam de ministerraad op basis van het tussentijds verslag van de radarcommissie het besluit het radarproject aan Westinghouse te gunnen. Nog dezelfde dag stelde de Minister het bedrijf hiervan in kennis en werden de andere inschrijvers bedankt voor de getoonde belangstelling. Eén van de afgewezen bedrijven was het overigens niet eens met de beslissing van de Minister en overwoog een vordering tegen het Land in te stellen op grond van onrechtmatige daad. Op 16 november 1994 vond een bespreking plaats tussen de operationeel-technische subcommissie en vertegenwoordigers van Westinghouse/Calmaquip. Het doel van het overleg was om te komen tot een plan van aanpak. Westinghouse sprak tevens de verwachting uit dat de radar in november 1995 'in de lucht' zou zijn.

In een brief van 9 december 1994 maakte de voorzitter van de radarcommissie de Minister erop attent dat de leden van de financieel-economische alsmede de juridische subcommissie zich uitdrukkelijk distantieerden van de gevolgde procedure. Dit kwam omdat zij niet in de gelegenheid waren geweest om hun standpunt kenbaar te maken.

Op 13 december 1994 werd het contract tussen het Land en Westinghouse ondertekend voor de levering van de radar voor een bedrag van US$ 11,9 (inclusief invoerrechten).
Een inhoudelijke beoordeling door juristen van de zijde van het Land heeft niet plaatsgevonden. Over de overeenkomst merkt de Rekenkamer het volgende op:

- In september 1996 heeft in verband met een af te sluiten verzekering een discussie plaatsgevonden over het tijdstip waarop het Land de eigenaar zou worden van de radarapparatuur. Dit bleek niet duidelijk uit de overeenkomst.
- In de overeenkomst worden nogal wat kosten ten laste van het Land gebracht. Zo moet het Land de kosten betalen van opslag van de apparatuur als de verkoper niet kan leveren. Tevens zijn de kosten gemoeid met visa, vergunningen voor de werknemers van Westinghouse voor rekening van het Land. Daarnaast moet het Land kantoorruimte, telefoon, fax en meubilair ter beschikking stellen van Westinghouse.

Op 27 juli 1995 heeft de DLV Westinghouse verzocht om op korte termijn een offerte uit te brengen voor de aanpassing van de verkeerstoren. Van een openbare aanbesteding werd afgezien. Nog diezelfde dag bracht Westinghouse een offerte van circa US$ 1 miljoen.
Birk Hillman Consultants Inc., de architect van het luchthavenproject, heeft deze offerte 'gereviewed'.
Deze architect heeft, blijkens zijn brief van 14 augustus 1995 aan de luchthavenmeester, het voorstel van Westinghouse beoordeeld en goed bevonden.

In overeenstemming met het advies van de Airport Finance Committee (AFC) gaf de Minister vervolgens op 27 september 1995 opdracht aan Westinghouse om de werkzaamheden te laten uitvoeren.

Stand van zaken

De beoogde radar met een bereik van 100 nautische mijlen is niet geleverd. Op dit moment is een radar geleverd met een bereik van 80 nautische mijlen. Bij het afsluiten van het onderzoek was het niet duidelijk of de 100 mijls radar zal worden geleverd. Zowel de waarnemend directeur van DLV als het hoofd Luchtvaartbeveiliging waren van mening dat een radar met een bereik van 100 nautische mijlen een verslechtering zou zijn ten opzichte van de huidige situatie. De nauwkeurigheid van een 100 mijls radar is minder. Omdat de radar op Aruba primair een naderingsradar is, is deze nauwkeurigheid van groot belang. Op dit moment onderzoeken Aruba en Curaçao of en op welke wijze één of andere vorm van samenwerking mogelijk is op het gebied van uitwisseling van radardata.

Kosten

In de memorie van toelichting bij de begroting 1994 van het Land werd opgenomen dat het streven is eind 1994 een aanvang te maken met de installatie van de radar. Er is geen investeringsbedrag in de begroting van 1994 opgenomen. In de begroting 1995 is een bedrag van Afl. 21,6 miljoen (US$ 12 miljoen) opgenomen ten behoeve van de aanschaf van een radar. In de rekening 1995 is Afl. 23,3 miljoen verantwoord als investering ten behoeve van de radar. Een begrotingswijziging heeft niet plaatsgevonden. Het project is gefinancierd uit de opbrengst van een vijfjarige obligatielening van het Land à 7,875% (AB 1995 no. 23). Volgens de Centrale Bank van Aruba was dit toentertijd de goedkoopste optie. Bij de betaling aan Westinghouse is gebruik gemaakt van een 'Letter of Credit'. De voorwaarden van deze 'Letter of Credit' gaven Westinghouse vanaf het begin, zonder prestatieverklaring, toegang tot de volledige contractsom. Bovendien deed het Land reeds een aanbetaling van US$ 1,7 miljoen. De 'Letter of credit' ten behoeve van de radarfinanciering is op 15 april 1997 vervallen. In verband hiermee zijn de twee deposito's die de Centrale Bank van Aruba nog beheerde (circa Afl. 1,4 miljoen) opgeheven en overgeheveld naar de algemene kas van de Directie Financiën. Ultimo juni 1997 stonden er nog twee bedragen open: een nota van US$ 199.952 en één van US$ 583.840. De laatste betaling heeft betrekking op de 'final acceptance' fase; deze fase is nog niet bereikt. Deze openstaande rekeningen zijn reeds begrepen in het investeringsbedrag van Afl. 23,3 miljoen.

De Rekenkamer kon niet vaststellen dat voor alle betalingen prestatieverklaringen waren afgegeven door daartoe bevoegde functionarissen van de DLV. Ook bleek dat een aantal prestatieverklaringen getekend was door de directeur van de DLV die tevens voorzitter was van de radarcommissie.

Informatieverstrekking Staten

Volgens een opgave van de Griffie van de Staten heeft het radarproject op de agenda gestaan van de openbare vergaderingen van 12 juni 1995 en 4 september 1995. Omdat er geen goedgekeurde verslagen van deze vergaderingen beschikbaar waren, was het voor de Rekenkamer niet mogelijk om na te gaan wat er was besproken. Van de vergaderingen van de Centrale Commissie, waarvoor het radarproject stond geagendeerd, waren eveneens geen verslagen beschikbaar. Op 16 januari 1995 verzocht de oppositie aan de voorzitter van de Staten om een parlementaire enquête te laten instellen naar het beleid van de Minister inzake de aanschaf van de radar. Dit verzoek werd afgewezen.

Op [redacted] mei 1996 heeft een statenlid schriftelijke vragen aan de Minister gesteld over de aanschaf van de radar. Deze vragen betroffen ondermeer of de radar van Westinghouse wel aan de eisen van het bestek voldeed en waarom de radar op dat moment nog niet functioneerde. Deze vragen werden niet beantwoord.

Kanttekeningen

In 1990 werd een aanvang gemaakt met de aanschaf van een radar. De WPL stelde in augustus 1992 vast dat de aanpak van het radarproject tot dan toe weinig structureel was verlopen. Hoewel de ministerraad deze conclusie deelde heeft dit niet geleid tot een aanschafproces dat gedegen en met voortvarendheid ter hand werd genomen. In de begroting 1994 werd aangekondigd dat de radar eind van dat jaar zou zijn geïnstalleerd. Een investeringsbedrag was in deze begroting niet opgenomen. Zonder dat de Staten daartoe toestemming verleenden, werd in november 1994 de investeringsverplichting van circa US$ 12 miljoen aangegaan.

De noodzaak van een radar met een bereik van 100 nautische mijlen werd niet onderbouwd. Dit bevreemdt de Rekenkamer in hoge mate nu het Land slechts een verantwoordelijkheid heeft voor het leiden van het luchtverkeer binnen een straal van 25 nautische mijlen. Daarnaast werd de noodzaak tot aanpassing van de verkeerstoren pas medio 1995 onderkend. Als er een gedegen plan van aanpak was gemaakt was in een eerder stadium de noodzaak van deze aanpassing gebleken. Tenslotte acht de Rekenkamer het niet zorgvuldig dat op basis van een onvolledig advies van de radarcommissie zowel de Minister als de ministerraad een beslissing namen over de keuze van de leverancier. De radarcommissie functioneerde gebrekkig.

Bij de keuze voor de geselecteerde leverancier zijn volgens de Rekenkamer de afwegingsaspecten onvoldoende zichtbaar gemaakt. Schriftelijke analyses waren niet beschikbaar. Daarom is het naar de mening van de Rekenkamer opmerkelijk dat de keuze werd bepaald op grond van kostenoverwegingen (kosten van training personeel, snelle levering van onderdelen, operationele kosten op middellange en lange termijn). De gekozen leverancier was niet de laagste inschrijver. De overwegingen, die hebben geleid tot deze keuze, sluiten niet aan bij het programma van eisen. Op het moment van offreren beschikte Westinghouse niet over een 100 mijls radar op basis van 'solid-state' technologie. De 100 mijls radar die aan het Land zal worden geleverd is dan een 'one of [redacted] kind' radar in plaats van een geëiste 'proven concept' terwijl deze radar niet voldoet aan ICAO-nauwkeurigheidseisen van een naderingsradar. Of het ooit tot levering komt van de overeengekomen 100 mijls radar is nog maar de vraag.

De Rekenkamer constateerde dat er bij de aanbestedingsprocedures afgeweken werd van de Comptabiliteitsverordening 1989. Er heeft geen openbare aanbesteding voor de levering van de apparatuur plaatsgevonden. Een ministeriële beschikking die aangaf waarom hiervan werd afgeweken ontbrak. De wijze waarop met de ingeleverde offertes werd omgegaan was niet zorgvuldig. Waarborgen voor een zorgvuldige behandeling ontbraken.

De aanpassing van de verkeerstoren ten behoeve van het radarproject werd in september 1995 uit de hand gegund. Het afzien van een openbare aanbesteding werd niet bij ministeriële beschikking bekrachtigd en dus in strijd met de CV1989.

Bij de opdrachtverlening tot aanpassing van de verkeerstoren was naar de mening van de Rekenkamer geen sprake van een goede voorbereiding en een duidelijke motivatie van de keuze voor een leverancier.

DOW werd bij de aanbestedingsprocedure niet als deskundige betrokken.

De Rekenkamer stelde vast dat het contract met Westinghouse verschillende elementen bevat die of niet duidelijk of in het nadeel van het Land zijn geregeld.

Bijlage 1D Beschrijving SETAR-Fabela-project

Achtergrond/geschiedenis project

Het Setar-Fabela-project was erop gericht om op Aruba nieuwe vormen van telecommunicatie te introduceren. De aanvangsdatum van het project is 14 maart 1995, de datum waarop de intentie voor het afsluiten van contracten met A.K. Fabela Sr. (Fabela) zichtbaar werd. Als einddatum wordt de datum aangehouden waarop de minister-president een brief stuurde aan Fabela dat de contracten geen waarde hadden (26 juli 1995).

Besluitvorming

Omtrent de uitgangspunten van de regering op het gebied van de telecommunicatie, vermeldt het regeerprogramma 'Akkoord van San Nicolas 1994-1998' het volgende:
"De telecommunicatie heeft gedurende de afgelopen jaren een indrukwekkende ontwikkeling te zien gegeven. Daar Aruba zich niet ontwikkeld heeft tot een regionaal en internationaal centrum op het gebied van de telecommunicatie, is waardevolle tijd verloren gegaan. Het is noodzakelijk dat de regering nieuwe en creatieve vormen overweegt om gebruik te maken van de telecommunicatie om haar doelen te realiseren voor de voortgang van de ontwikkeling van ons land.

De mogelijkheden die de regering identificeert zijn direct gerelateerd aan de voordelen die Aruba bezit, zoals de geopolitieke realiteit in het Caribisch gebied, de staatkundige betrekkingen met Nederland en de Europese Gemeenschappelijke Markt en de geografische nabijheid van het Amerikaanse continent en de mogelijkheid te profiteren van de zogenoemde 'transborder policy' voor binnenlandse satellietverbindingen.
Binnen deze mogelijkheden treden op de voorgrond:

- Het maken van Aruba tot een centrum van dienstverlening op het gebied van gegevensverwerking en informatie voor Europese en Amerikaanse ondernemingen.
- Verbreding en verbetering van de infrastructuur voor telecommunicatie van Aruba om 'lease circuits' [huurlijnen] te kunnen verschaffen aan ondernemingen die veel lijnen nodig hebben. Het is noodzakelijk de ondernemingen die in aanmerking komen door te lichten om op die manier ongewenste dienstverlening te vermijden.

Na een evaluatie van de alternatieven zal de regering de meest adequate vorm kiezen voor de modernisering van het systeem op korte termijn."

Over de Servicio di Telecomunicacion di Aruba (SETAR) staat in dit regeerprogramma het volgende:
"Wat betreft de SETAR zal de regering een volledige evaluatie van de organisatie uitvoeren om zo de onderneming concurrerender en efficiënter te maken, gericht op uitbreiding en verbetering van de dienstverlening aan het publiek en de handel."

De Rekenkamer trof verder geen nadere gegevens en/of beleidsuitgangspunten aan omtrent de specifieke plannen contracten met derden aan te gaan op het gebied van de telecommunicatie.

Uitvoering

In een tweetal brieven, gedateerd 14 maart 1995 en gericht aan Fabela, sprak de minister van Vervoer en Communicatie (Minister) zijn intentie uit om aan de Fabela Group International Ltd. (FGI) twee licenties te verstrekken.

Achtergrondinformatie omtrent Fabela en FGI trof de Rekenkamer niet aan.
De ene brief ging over een licentie voor de instelling en uitvoering van 'Very Small Aperture Transmissions' (VSAT: transmissie van data en/of spraak door middel van satellietverbindingen); de andere over een licentie voor de instelling en uitvoering van 'Personal Communication Services' (PCS: telefonie via het mobiele netwerk. Bij PCS worden echter hogere frequenties (rond 1800 tot 1900 mhz) gebruikt). Beide licenties zouden geldig zijn voor een periode van 20 jaar. Tevens schreef de Minister dat hij verwachtte de formele afwikkeling van de licenties eind mei 1995 [redacted] hebben afgerond. In de tussentijd zou volgens de Minister uitsluitend met Fabela worden samengewerkt en zouden geen andere gegadigden worden benaderd. In de brieven werd verder opgemerkt dat Fabela nog met een voorstel zou komen voor deelneming van de SETAR in beide projecten.

Op 3 april 1995 ontving de SETAR bezoek van een vertegenwoordiger van de Minister en een vertegenwoordiger van Fabela. De bedoeling van het bezoek was om de medewerking van de SETAR te vragen voor het aansluiten van een PCS-systeem voor demonstratie-doeleinden. Aangezien de SETAR van het hoe en waarom van het project niet op de hoogte was ging dit niet door. Naar aanleiding van dit bezoek verzocht de SETAR de Minister om nadere informatie. De SETAR ontving vervolgens van de Minister een 'Certificate of Authority', getekend 3 april 1995 en de brieven van 14 maart 1995 van de Minister, gericht aan Fabela. Met het 'Certificate of Authority' werd Fabela aangewezen als de exclusieve vertegenwoordiger van Aruba met betrekking tot het vervaardigen en lanceren van een telecommunicatie-satelliet in het luchtruim van Aruba.

Op [redacted] april 1995 uitte de waarnemend directeur van de SETAR in een brief aan de Minister zijn grote zorgen omtrent de intentieverklaring van 14 maart 1995. De licenties voor PCS en VSAT vormden een directe concurrentie voor de SETAR op één van de meest lucratieve marktsegmenten en het gevaar bestond dat de SETAR werd gepasseerd. Verder werd gesteld dat de SETAR deze diensten ook zou kunnen leveren. De waarnemend directeur adviseerde de Minister om de materie zo spoedig mogelijk te bespreken met alle betrokken directies van de overheid, om de gevolgen na te gaan en de te nemen stappen te evalueren.

De Minister ondertekende op 12 april 1995 een 'Exclusive Personal Communications Service License from the Government of Aruba', met een geldigheidsduur van 20 jaar, "to construct and operate appropriate transmission facilities for the activity, territory, frequencies and term set forth above". De licentiehouder was Fabela als privépersoon en niet het bedrijf FGI. Fabela ondertekende het stuk op 17 april 1995 voor akkoord.

In een verder ongedateerd contract van april 1995 sloten het land Aruba (Land), de SETAR en Fabela een 'Personal Communication Service Implementation Agreement'. Partijen kwamen overeen een onderneming op te richten die zich bezig zou gaan houden met PCS.
De aandelen van deze onderneming zouden voor 25% in handen van de SETAR zijn en voor 75% in handen van Fabela.

De ondertekenaars van het contract waren namens het Land de Minister, namens de licentiehouder Fabela en namens SETAR de voorzitter van de Raad van Bestuur (RvB) van de SETAR.
De voorzitter van de RvB deelde aan de Rekenkamer mee dat hij vóór de ondertekening geen kennis had kunnen nemen van het contract. Hij was op het moment van ondertekenen dan ook niet op de hoogte van de inhoud van het contract.

De waarnemend directeur van de SETAR schreef op 1 mei 1995 dat na grondige analyse van het contract werd geconcludeerd dat de marktpositie van de SETAR met de overeenkomst in gevaar was gebracht. Het contract was volgens hem zeer eenzijdig opgesteld richting Fabela. Dit bleek volgens hem onder andere uit de volgende punten:

- De SETAR heeft geen enkele zeggenschap in het nieuwe bedrijf.
- Het nieuwe bedrijf kan zonder enige restricties de tarieven bepalen.
- De SETAR moet aan het bedrijf alle medewerking verlenen en moet hierbij zeer waarschijnlijk zelf kosten maken.
- Het contract betekent feitelijk een monopolie voor minimaal 20 jaar voor PCS-diensten.

De waarnemend directeur adviseerde om voor het beoordelen van de overeenkomsten en het opstellen van de licentie andere deskundigen zoals het Centraal Bureau Juridische en Algemene Zaken (CBJAZ) en de Directie Telecommunicatie Zaken (DTZ) in te schakelen.

Fabela kreeg op 2 mei 1995 een exclusieve licentie 'to operate National and International Value Added Services'. Ook werd op deze dag tussen het Land en Fabela een 'National and International Value Added Services Implementation Agreement' gesloten. De ondertekenaars van dit contract waren de Minister namens het Land en Fabela namens de licentiehouder. Alhoewel de SETAR in het contract wel als partij was vermeld, had de SETAR het contract niet ondertekend.

De SETAR deed, zoals afgesproken, op 3 mei 1995 haar commentaar op de 'PCS Implementation Agreement' van april 1995 aan de Minister toekomen. De strekking van dit commentaar was nagenoeg gelijk aan hetgeen de SETAR al op 1 mei 1995 aan de Minister had geschreven.

De voorzitter van de RvB schreef op [illegible] mei 1995 aan de Minister, dat hij weliswaar het contract met Fabela had ondertekend, maar aangezien de SETAR in en buiten rechte vertegenwoordigd wordt door de directeur, zijn handtekening alleen maar gezien kon worden als "het in principe betuigen van instemming met de daarin vervatte gedachte." Het juridisch binden van de SETAR tegenover derden geschiedt alleen door de directeur. De voorzitter gaf de Minister in overweging om Fabela overeenkomstig het gestelde in zijn brief in te lichten.
Dezelfde dag gaf de RvB namens de Minister aan de directie van de SETAR een aanwijzing conform artikel 7 van Landsverordening Telecommunicatiebedrijf Aruba (AB 1992 no. GT 1). De aanwijzing hield in dat SETAR op zo kort mogelijke termijn tot de oprichting van een 'Corporation' met Fabela diende te komen. Voor de uitvoering hiervan diende een commissie te worden gevormd, bestaande uit leden van de SETAR, het CBJAZ, de DTZ en externe adviseurs.

Naast de SETAR hadden ook de vakbonden bezwaren tegen de 'PCS Implementation Agreement' die tussen de regering van Aruba, Fabela en de SETAR gesloten zou zijn.
Op 10 mei 1995 meldden zij aan de Gouverneur en aan de Staten van Aruba (Staten) dat de overeenkomst nietig was.

De redenen die zij hiervoor aangaven waren als volgt:

- De SETAR is niet gebonden, aangezien de voorzitter van de RvB deze niet rechtsgeldig kan binden.
- De Minister is niet bevoegd de SETAR te binden.
- Het contract is in strijd is met de Comptabiliteitsverordening 1989.
- Het contract is strijdig met de Landsverordening Telecommunicatiebedrijf Aruba.

Naar aanleiding van een vergadering van de Commissie voor Verkeer, Vervoer en Communicatie uit de Staten, gehouden op 13 mei 1995 met vertegenwoordigers van de vakbonden, verzocht de Voorzitter van de Staten op 15 mei 1995 de Minister om meer informatie aangaande de met Fabela afgesloten contracten.
Op 16 mei 1995 berichtte de Minister aan de Voorzitter van de Staten dat hij de gevraagde informatie zou verstrekken, maar de overeenkomsten met Fabela niet te zullen annuleren.

Bij ministeriële beschikking van de Minister van 22 mei 1995 werd met ingang van 17 mei 1995 een Stuurgroep opgericht. Deze Stuurgroep had als taak om de voorwaarden en inhoud van het contract te bepalen waaronder het Land en de SETAR de verbintenis met Fabela zouden kunnen aangaan.

De RvB van SETAR stuurde op 22 mei 1995 aan de directeur een kopie van de door de Minister aan Fabela verleende licentie voor de VAS en de 'Implementation Agreement' ervan.
De RvB deelde aan de directeur mee dat, gezien de reacties en onduidelijkheden die na het ondertekenen van de 'PCS Implementation Agreement' door diens voorzitter waren ontstaan, eerstgenoemde zich op dit moment zou onthouden van ondertekening van de 'VAS Implementation Agreement'.

Na enige discussie met de vakbonden hieromtrent werd op 1 juni 1995 bij ministeriële beschikking de samenstelling van de Stuurgroep gewijzigd. In plaats van twee door de Minister aan te wijzen vertegenwoordigers werden nu twee door de vakbonden aan te wijzen leden benoemd.

De Stuurgroep bracht op 7 juni 1995 haar rapport inzake contracten en licenties tot levering van 'telecommunication services' op Aruba door Fabela uit. In hoofdlijnen rapporteerde de Stuurgroep als volgt:

- Op grond van de afgegeven licenties en gesloten contracten wordt het voortbestaan van de SETAR als telecommunicatiebedrijf van Aruba in gevaar gebracht.
- De SETAR heeft op grond van de Landsverordening Telecommunicatiebedrijf Aruba (AB 1992 GT no. 1) een monopolie; de afgegeven licentie is dus in strijd hiermee.
- De opgestelde licenties/contracten zijn veel te ruim, alles zou er onder kunnen vallen. Bovendien is de looptijd ervan (20 jaar) veel te lang.
- De 'Personal Communication Service Implementation Agreement' voldoet niet aan de bepalingen van de artikelen 25 en 26 van de Comptabiliteitsverordening 1989.
- Voor het aanleggen en in werking stellen van telecommunicatieverbindingen is een door de Gouverneur te verlenen concessie vereist.
- Alleen de directeur van de SETAR kan de SETAR rechtsgeldig binden.

De Stuurgroep concludeerde dat in het belang van een goede telecommunicatievoorziening voor Aruba de aangewezen weg niet lag in het afgeven van concessies en het aangaan van contracten zoals nu was aangegeven.

Verder oordeelde de Stuurgroep dat in dit stadium diende te worden afgezien van het aangaan van onderhandelingen met Fabela of enig ander bedrijf. De afgegeven licenties dienden te worden ingetrokken.
De minister-president verstrekte op 27 juni 1995, naar aanleiding van een verzoek daartoe, een kopie van het rapport van de Stuurgroep aan de vakbonden.
Tevens meldde hij in het begeleidend schrijven dat er op dat moment besprekingen gaande waren met vertegenwoordigers van FGI die zouden moeten garanderen dat er een resultaat zou worden bereikt dat in het belang van het Land zou zijn.
De vakbonden reageerden hierop door te stellen dat, naar hun mening, de besprekingen, gegeven de conclusies van de Stuurgroep, er alleen maar op gericht konden zijn om te komen tot annulering van de contracten en licenties. Op 29 juni 1995 schreef de minister-president vervolgens aan de vakbonden dat de door de regering ingestelde Stuurgroep inmiddels in haar tussentijds verslag tot de conclusie was gekomen dat het samenwerkingsverband met FGI in haar huidige vorm niet het gewenste resultaat zou opleveren en derhalve zou moeten worden aangepast. Naar aanleiding hiervan waren inmiddels besprekingen met FGI gestart.

De vakbonden waren het niet eens met de interpretatie van de regering. Zij eisten een schriftelijke verklaring dat de contracten met Fabela waren geannuleerd. De regering kon of wilde deze schriftelijke verklaring echter niet verstrekken. Het conflict tussen de regering en de vakbonden leidde uiteindelijk tot een staking van het personeel van de SETAR. Op 6 juli 1995 vond er een kort geding plaats waarin de regering eiste dat de staking zou worden verboden en dat alle stakers onverwijld weer aan het werk zouden gaan. De rechter oordeelde vervolgens dat de staking gedurende een maand diende te worden verboden en dat het personeel weer aan het werk diende te gaan. Gedurende deze maand dienden partijen met elkaar in onderhandeling te treden.

Op 26 juli 1995 berichtte de minister-president aan Fabela dat de Stuurgroep tot de conclusie kwam dat de verstrekte licenties en de afgesloten overeenkomsten volgens de Arubaanse wetgeving van nul en generlei waarde en derhalve niet uitvoerbaar waren.
Voorts deelde de minister-president aan Fabela mee dat de regering een werkgroep bestaande uit juridische en technische deskundigen afkomstig uit de private sector had geformeerd. Deze werkgroep zou alternatieven voor nieuwe en verbeterde telecommunicatie-diensten voor de bevolking van Aruba moeten bestuderen. De Staten ontvingen een afschrift van deze brief.
In de brief aan Fabela werd niet meegedeeld wat het standpunt was van de regering ten aanzien van de conclusies van de Stuurgroep.

Uitvoering
Daadwerkelijke uitvoering van het project heeft niet plaatsgevonden.

Kosten
De directe kosten van het project waren nihil. De totale omvang van de indirecte kosten zoals de kosten van de Stuurgroep, kosten van de SETAR als gevolg van stakingen en proceskosten kon niet worden vastgesteld.

Vervolg

Door Fabela en IMCO Management N.V. werd op 7 november 1995 Caribbean Wireless Communications N.V. opgericht en hiervoor werd een vestigingsvergunning aangevraagd. De doelstellingen van deze N.V. waren onder andere:

Het op eigen naam en voor eigen rekening zaken doen op het gebied van de telecommunicatie in de ruimste zin van het woord, daarbij inbegrepen:

- het verlenen van Persoonlijke Communicatiediensten;
- het verlenen van alle Toegevoegde Waarde Diensten, de zogenaamde 'VAS' (Value Added Services);
- het onderhandelen, de makelaardij, bemiddeling bij contracten, reservering, verlenen van vergunningen en het dingen naar aanvragen tot het gebruik van kanalen die aan Aruba toegewezen zijn voor zodanig gebruik als de regering van Aruba zal goeddunken, daarbij inbegrepen, doch niet beperkt tot, telecommunicatie in Aruba en tussen het territorium van Aruba en alle plaatsen buiten Aruba.

Bij ministeriële beschikking van 17 juni 1996 stelde de Minister een commissie in ter advisering over het Telecommunicatiebeleid. De commissie heeft onder meer als taakstelling:

- de Minister bij te staan in zijn Telecommunicatiebeleid;
- het verzelfstandigingsproces van de SETAR te begeleiden.

De commissie had nog geen definitief rapport uitgebracht. Wel had zij een aantal voorlopige aanbevelingen ter discussie aan de ministerraad aangeboden.

Op 14 juli 1997 schreef de voorzitter van de RvB aan de voorzitter van de Sindicato di Trahadornan den Telecomunicacion (STT) dat de RvB het voornemen had om het 'cellular'-gedeelte van de SETAR in een aparte N.V. onder te brengen. De op te richten vennootschap, Aruba Wireless Solutions N.V. (AWS), zou een 100% dochteronderneming van de SETAR worden.

Bij brief van 24 juli 1997 vroeg de Minister aan het CBJAZ advies uit te brengen over de concept-statuten van AWS. Op 29 juli adviseerde het CBJAZ de Minister om geen toestemming te geven om tot ondertekening van de concept-statuten van AWS over te gaan. Het CBJAZ kwam op de volgende gronden tot haar advies:

- Oprichting van AWS door de SETAR is in strijd met de wet. De Landsverordening Telecommunicatiebedrijf Aruba verbiedt de exploitatie van het draadloze net door anderen dan de SETAR.
- De bevoegdheid tot exploitatie van het draadloze net kan slechts bij landsverordening aan AWS worden toegekend.
- Overwogen kan worden om AWS op naam van de SETAR enkele diensten op het gebied van telecommunicatie te laten verrichten. Alsdan verdient het aanbeveling eerst een concept-overeenkomst vast te stellen alvorens tot vaststelling van de statuten van AWS over te gaan.

Informatieverstrekking Staten

Op 3 mei 1995 verzochten de Staten aan de Minister om hen zo spoedig mogelijk afschriften te doen toekomen van alle, zowel lokale als internationale, contracten met betrekking tot de SETAR die de minister vanaf september 1994 had ondertekend.

Op 19 mei 1995 stelde een statenlid diverse vragen met betrekking tot Fabela aan de minister-president.

Deze vragen hadden betrekking op de achtergronden van Fabela. In de openbare vergadering van de Staten van 4 september 1995 werd over de beëindiging van de contracten met Fabela gesproken.

De regering reageerde niet op het verzoek om contracten met betrekking tot de SETAR aan de Staten op te sturen. Evenmin werden de door een statenlid gestelde vragen met betrekking tot Fabela beantwoord.
Van de openbare vergadering van de Staten van 4 september 1995 waren geen notulen beschikbaar. Informatie over hetgeen daar werd besproken was derhalve niet beschikbaar voor de Rekenkamer.

Kanttekeningen
Voor zover de Rekenkamer heeft kunnen vaststellen vond er geen haalbaarheidsstudie plaats.
Ook trof de Rekenkamer geen andere gegevens aan op basis waarvan zij kon vaststellen op welke gronden de Minister tot zijn intentieverklaring was gekomen.
Nadere informatie omtrent de achtergrond van het project en over Fabela en FGI ontbrak volledig. Het was de Rekenkamer dan ook onduidelijk op basis waarvan de Minister besloten had om met Fabela en FGI in zee te gaan.

Overleg vooraf met betrokkenen (SETAR, DTZ) over de intentie-verklaringen, verstrekking van licenties en aangaan van overeenkomsten vond niet plaats. De SETAR deed het verzoek om nader te overleggen en om de te nemen stappen te evalueren. Ondanks dat tekende de Minister zonder verder met de SETAR te hebben overlegd een 'Exclusive Personal Communication Service License' en een 'Personal Communications Service Implementation Agreement' met Fabela.
Niettegenstaande de kritiek van de SETAR op het door de Minister afgesloten 'PCS Implementation Agreement' en zonder nader overleg met de SETAR tekende de Minister een nagenoeg gelijkluidend contract voor 'National and International Value Added Services' en een 'Exclusive License to Operate National and International Value Added Services' met Fabela.

De Rekenkamer constateerde dat de Minister niet bevoegd was tot het verstrekken van de licenties.

De voorzitter van de RvB van de SETAR ondertekende namens deze, zonder dat hij daartoe bevoegd was en zonder dat hij het stuk voor de ondertekening had kunnen bestuderen, de 'Personal Communications Service Implementation Agreement' tussen het Land, de SETAR en Fabela.

Hoewel het ongebruikelijk is, waren de licenties aan Fabela persoonlijk en niet aan het bedrijf FGI verstrekt. Normaliter wordt een dergelijke licentie afgegeven aan een bedrijf of een consortium van bedrijven. Dit biedt onder andere meer waarborgen ten aanzien van de continuïteit en de aanwezige technische kennis van de licentiehouder. Ook de contracten waren met Fabela persoonlijk en niet met zijn bedrijf afgesloten.

De met Fabela afgesloten contracten aangaande de oprichting van een bedrijf waarin de SETAR voor 25% en Fabela voor 75% zou deelnemen waren zeer eenzijdig opgesteld en sterk in het voordeel van Fabela.

De vakbonden hadden, ondanks dat daartoe de samenstelling van de Stuurgroep bij ministeriële beschikking was gewijzigd, geen zitting in de Stuurgroep. Het rapport van de Stuurgroep was dan ook tot stand gekomen zonder inbreng en bemoeienis van de vakbonden.
De Stuurgroep had als taak (zoals haar was opgedragen bij ministeriële beschikking van 22 mei 1995) de voorwaarden en inhoud van het contract te bepalen waaronder het Land en de SETAR de verbintenis met Fabela zouden kunnen aangaan. Met het uitbrengen van het rapport werd niet volledig aan deze taak voldaan. Dit leidde niet tot opmerkingen van de Minister.

De opmerkingen van de minister-president in zijn brief van 29 juni 1995 aan de vakbonden dat de ingestelde Stuurgroep tot de conclusie was gekomen dat het samenwerkingsverband met de FGI in haar huidige vorm niet het gewenste resultaat zou opleveren en derhalve zou moeten worden aangepast, en dat daartoe inmiddels besprekingen met FGI gaande waren, strookte niet met hetgeen de stuurgroep hierover opmerkte.

In haar rapport concludeerde de Stuurgroep namelijk dat in dit stadium diende te worden afgezien van het aangaan van onderhandelingen met Fabela of enig ander bedrijf.

De Rekenkamer merkt op dat in de brief van de minister-president aan Fabela de regering zich niet duidelijk uitspreekt of en in hoeverre zij de conclusie van de Stuurgroep onderschrijft. Daardoor blijft er onduidelijkheid bestaan omtrent de status van de afgesloten overeenkomst en verstrekte licenties.
In deze brief werd verder alleen melding gemaakt van de 'PCS License and Implementation Agreement' en de 'VAS License and Implementation Agreement'. De ook aan Fabela toegekende 'Certificate of Authority' werd niet genoemd. Hierdoor bestaat nog meer onduidelijkheid over de geldigheid van deze overeenkomst.

De Rekenkamer trof geen reactie van Fabela aan naar aanleiding van de brief van de minister-president van 26 juli 1995.

Het was niet duidelijk of de door de minister-president in zijn brief aan Fabela genoemde commissie heeft gefunctioneerd. Nadere informatie over de commissie of stukken/adviezen van de commissie trof de Rekenkamer namelijk niet aan.

De doelstellingen van de op 7 november 1995 opgerichte Caribbean Wireless Communications N.V. beoogden feitelijk hetzelfde als de eerder afgesloten en later weer geannuleerde contracten met Fabela. Zo kwam het bij de doelstellingen genoemde punt 1 nagenoeg overeen met de 'PCS License and Implementation Agreement', punt 2 met de 'VAS License and Implementation Agreement' en punt 3 met de aan Fabela verstrekte 'Certificate of Authority'. Voor zover bekend was het bedrijf nog niet in het bezit van een vestigingsvergunning.

De RvB van de SETAR bestond in de periode van 23 maart tot 30 mei 1995 slechts uit 3 in plaats van de voorgeschreven 5 leden. Tevens beschikte de RvB niet over het in de Landsverordening Telecommunicatiebedrijf Aruba voorgeschreven reglement van orde. De RvB beschikte niet over notulen van de tijdens de Fabela-periode gehouden vergaderingen.

Ondanks dat de door de Minister ingestelde commissie ter advisering inzake het Telecommunicatiebeleid nog niet met definitieve adviezen was gekomen, en de Minister zich derhalve daarover niet had kunnen uitspreken zette de Minister nieuwe plannen op het gebied van de telecommunicatie in gang, zoals het oprichten van een dochteronderneming van de SETAR.

Bijlage 2 Taak en positie betrokkenen bij onderzochte projecten

Betrokken ministers periode 1989-1997

Minister-president

N.O. Oduber	[redacted] februari 1989 tot 1 september 1994
J.H.A. Eman	1 september 1994 tot heden

Minister van Vervoer en Communicatie

E.D. Nicolaas	9 februari 1989 tot 3 maart 1993
B.J.M. Nisbet	[redacted] maart 1993 tot 21 april 1994
H.R. Croes	21 april 1994 tot 1 september 1994
G.F. Croes	1 september 1994 tot heden

Overheidsdiensten en -bedrijven

Directie Luchtvaart (DLV)

De DLV valt onder de minister van Vervoer en Communicatie (Minister). In verband met internationale samenwerking werd bij Landsbesluit van 26 mei 1997 no. 23 overgegaan tot formalisering van de instelling van de reeds bestaande DLV. De directie functioneerde de facto sinds 1986.

De doelstelling van de DLV is het bevorderen van een ordelijk, veilig en efficiënt beleid van het land Aruba met betrekking tot de nationale en internationale burgerluchtvaart.

De taken van de DLV zijn:

- het voorbereiden van het luchtvaartbeleid en van de in verband daarmee wenselijke wetgeving;
- het houden van toezicht op de naleving van de wetgeving en de toepasselijke internationale overeenkomsten en de daaruit voortvloeiende verplichtingen op luchtvaartgebied;
- het afgeven van vergunningen en andere wettelijk voorgeschreven bescheiden voor de luchtvaart.

Directie Telecommunicatiezaken (DTZ)

De DTZ is per 1 januari 1989 opgericht en valt onder de minister van Vervoer en Communicatie.

De taken van de DTZ zijn:

- de voorbereiding en uitvoering van wetten op telecommunicatiegebied;
- de voorbereiding en uitvoering van de algemene telecommunicatiepolitiek (algemeen beleid, vergunningen, concessies, tarieven);
- de voorbereiding en uitvoering van een doelmatig 'frequentiespectrum-beheer';
- de coördinatie en advisering ten aanzien van internationale telecommunicatie-aspecten en organisaties.

Luchthavendienst (LHD)

De LHD werd bij Eilandsverordening van 23 augustus 1976 (AB 1976 no. 20) aangewezen als bedrijf als bedoeld in de Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden. Het belangrijkste gevolg hiervan was dat de LHD een eigen begroting kreeg, afgesplitst van de begroting van de Algemene Dienst.

De LHD viel onder de Minister, het beheer was geregeld in de Beheersverordening Luchthavendienst (AB 1976 no. 21). Het hoofd van de LHD was de luchthavenmeester, die was belast met de exploitatie van de LHD.
Volgens de Beheersverordening werd het administratief beheer gevoerd door de administrateur, die voor dit beheer rechtstreeks verantwoording verschuldigd was aan de Minister. Hiërarchisch viel de administrateur onder de luchthavenmeester.

De LHD werd opgeheven bij Landsverordening verzelfstandiging luchthaven van 23 december 1996 (AB 1996 no. 82). Met ingang van 1 januari 1997 zijn de taken van de LHD overgenomen door de Aruba Airport Authority N.V.

Publiekrechtelijk rechtspersoon

Servicio di Telecommunicacion di Aruba (SETAR)
De bekendmaking van de oprichting van de SETAR geschiedde bij Landsverordening (AB 1992 no. GT 1). Het bedrijf kent rechtspersoonlijkheid. De SETAR functioneerde de facto sinds 1986.
De taken van de SETAR zijn te omschrijven als 'het aanleggen en exploiteren van telecommunicatievoorzieningen en het zorgdragen voor een zo optimaal mogelijk telecommunicatieverkeer'.

De algemene leiding van het bedrijf berust bij de directeur, die door de regering wordt benoemd en door haar kan worden geschorst en ontslagen.
Er is een raad van bestuur (RvB) die toeziet op de bedrijfsvoering, alsmede op de algemene gang van zaken van het bedrijf. De RvB bestaat uit vijf leden waaronder de voorzitter.
De voorzitter en de overige leden van de RvB worden door de Gouverneur benoemd (voor ten hoogste drie jaren) en door hem kunnen worden geschorst en ontslagen.
De Minister kan aan de directeur aanwijzingen geven, indien hij dit noodzakelijk acht. Alvorens een aanwijzing te geven overlegt de Minister met de RvB.

Overheidsvennootschappen

Aruba Airport Authority N.V. (AAA)
De AAA werd opgericht op 18 februari 1994. Met ingang van 1 januari 1997 nam de AAA de activiteiten over van de LHD. Het Land is enig aandeelhouder van de AAA.
De Minister vertegenwoordigt het Land in de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) en is tevens president-commissaris van de Raad van Commissarissen (RvC).

De vennootschap heeft onder meer ten doel:
het uitoefenen van het luchthavenbedrijf en het beheren, exploiteren, ontwikkelen en promoten van alle terreinen, gebouwen, accommodaties en faciliteiten ten dienste van het Land.

De AAA wordt bestuurd door een directeur.
De RvC van de vennootschap bestaat uit minimaal vijf en maximaal zeven commissarissen. De RvC is belast met het houden van toezicht op het door de directie gevoerde bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap. De commissarissen worden benoemd door de AvA voor een periode van 5 jaar en kunnen te allen tijde door de AvA worden geschorst en ontslagen.
De AvA stelt de begroting en het investeringsprogramma van de AAA alsmede de jaarrekening vast.

Aruba Ports Authority NV (APA)
De APA werd opgericht op 12 januari 1981. Het Land is enig aandeelhouder van de APA, de Minister vertegenwoordigt het Land in de AvA en is tevens president-commissaris van de RvC.

De vennootschap heeft onder meer ten doel:
- Het zorg dragen voor het aanleggen, beheren, onderhouden en exploiteren van de Arubaanse havens, inclusief alle daarbij behorende wateren, wegen, werken, gebouwen etcetera.
- Daarnaast verzorgt de APA de verwerving, aanleg en exploitatie van nabij de havens gelegen terreinen en wateren, indien mogelijk mede ten behoeve van het bevorderen van het toerisme en met name het cruisetoerisme.

De APA wordt bestuurd door een directeur.
De RvC van de vennootschap bestaat uit maximaal negen commissarissen. De RvC is belast met het houden van toezicht op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de vennootschap.
De commissarissen worden benoemd door de AvA voor onbepaalde tijd en kunnen te allen tijde door de AvA worden geschorst en ontslagen.
De RvC stelt de begroting van de APA vast. De AvA stelt de jaarrekening vast.

Ingestelde commissies

Commissie Toekomst Havens Aruba
De Commissie Toekomst Havens Aruba werd ingesteld op 11 februari 1994 bij ministeriële beschikking van de minister van Vervoer en Communicatie.

De commissie had als taakopdracht:
'een studie te laten verrichten omtrent de toekomstperspectieven van de havens van Aruba waaronder ook de transitofunctie met daarin betrokken het onderzoeken van de mogelijkheden tot uitbouw van de haven van Barcadera tot de tweede haven van Aruba, alsmede het proces te begeleiden waarbij betrokken instanties/groeperingen in onze gemeenschap zoveel mogelijk in deze gehoord worden'.

In de commissie hadden zitting: een coördinator van de Minister (voorzitter), de directeur APA en een door hem aan te wijzen staflid, de directeur Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI), een externe deskundige, de directeur Directie Buitenlandse Betrekkingen, een lid aangewezen door de Kamer van Koophandel, en een tweede coördinator van de Minister (secretaris).

Werkgroep Project Luchthaven (WPL)

Bij ministeriële beschikking van 29 januari 1993 stelde de Minister de WPL in.

Deze werkgroep kreeg als taak advies uit te brengen over rapporten, die werden uitgebracht over de luchthaven en de daaruit voortvloeiende projecten te begeleiden.
Als leden van de werkgroep werden benoemd de directeur Dienst Openbare Werken (DOW), de directeur van het Landsbedrijf Ontwikkelingsprojecten (LOP), de luchthavenmeester en de directeur van de DLV.
In december 1994 werd de WPL opgeheven. Zijn taken werden overgenomen door het Airport Project Team, bestaande uit werknemers van de LHD.

Airport Finance Committee (AFC)

Bij ministeriële beschikking van 21 juli 1994 stelde de Minister de AFC in die als taak kreeg de regering van advies te dienen over de financiële aspecten en consequenties van de privatisering van de luchthaven. De commissie was als volgt samengesteld: een externe adviseur (voorzitter), de directeur van het CBJAZ, de president van de Centrale Bank van Aruba en een lid aan te wijzen door de externe accountant van de luchthaven.
Omdat zich in de samenstelling van de commissie een aantal wijzigingen had voorgedaan formaliseerde de Minister bij beschikking van 10 november 1994 de nieuwe samenstelling. De taakopdracht bleef dezelfde. Als leden werden benoemd de directeur van het CBJAZ (voorzitter), de directeur van de Directie Financiën, de luchthavenmeester en een lid aan te wijzen door de externe accountant van de luchthaven.
Bij ministeriële beschikking van 30 juni 1995 werd het ledental uitgebreid. De reden voor uitbreiding was gelegen in de door de Minister gewenste snelheid die de AFC diende te betrachten bij de advisering. De commissie werd uitgebreid met de directeur van de DOW en een drietal externe deskundigen. De taakopdracht werd verruimd met het voorbereiden en het uitvoeren van een onderhandse aanbesteding voor de financiering en de constructie van de uitbreiding en renovatie van de luchthaven-terminal.
De ministerraad besloot op 20 juni 1997 tot opheffing van de AFC.

Radarcommissie

Bij ministeriële beschikking van 31 januari 1994 stelde de Minister een commissie in met als taakopdracht: 'het evalueren van offertes voor het leveren en installeren en financiering van apparatuur ten behoeve van een radarproject van het Land, en te adviseren inzake het daaruit voort te vloeien contract voor uitvoering van het project'.

In de commissie werden benoemd: de directeur van de DLV, tevens voorzitter; de hoofdcoördinator bij het Bureau van de Minister, tevens vice-voorzitter; drie door de directeur van de DLV aan te wijzen ambtenaren van de DLV; de directeur van de DEZHI, of een door hem aan te wijzen ambtenaar en de directeur van het CBJAZ, of een door hem aan te wijzen ambtenaar.

De beschikking bepaalde dat de commissie zich zou onderverdelen in subcommissies belast met de operationele en technische evaluatie, de financiële en economische evaluatie en met het juridisch advies met betrekking tot het contract. De commissie diende het eindadvies aan de Minister uit te brengen.

Stuurgroep (Steering Committee)

Bij ministeriële beschikking van 22 mei 1995 stelde de Minister een commissie in met als taakopdracht 'de voorwaarden en inhoud van het contract te bepalen waaronder het Land en de SETAR de verbintenis met Fabela zouden kunnen aangaan'.

De uitgangspunten die hierbij gehanteerd dienden te worden, waren:

- Streven naar het bereiken van een 'win-win' situatie voor beide partijen;
- De SETAR onder geen enkele voorwaarde als risicodrager aanmerken;
- De doelstelling van het contractvoorstel onverkort handhaven.

De Stuurgroep bestond in eerste instantie uit de volgende leden: de directeur van de SETAR; de adjunct-directeur Technische Zaken van de SETAR; de directeur van het CBJAZ of een door hem aan te wijzen ambtenaar; de directeur van de DTZ of een door hem aan te wijzen ambtenaar; vertegenwoordigers van een extern accountantskantoor; minstens 2 leden van de RvB van de SETAR als toeziend lid en twee door de Minister aan te wijzen coördinatoren.

De samenstelling van de stuurgroep werd bij ministeriële beschikking van 1 juni 1995 gewijzigd. De 'twee door de Minister aan te wijzen coördinatoren' werden vervangen door 'twee door de gezamenlijke vakbonden aan te wijzen leden'. De 'minstens 2 leden van de RvB' werden vervangen door één lid van de RvB van de SETAR.

Commissie ter advisering inzake het Telecommunicatiebeleid

Bij ministeriële beschikking van 17 juni 1996 stelde de Minister een commissie in met als taakopdracht:

- de Minister bij te staan in zijn telecommunicatiebeleid;
- het verzelfstandigingsproces van de SETAR te begeleiden.

De Commissie bestond uit de volgende leden: de voorzitter van de RvB van de SETAR; de directeur van de SETAR, of een door hem aan te wijzen functionaris; de directeur van de DTZ, of een door hem aan te wijzen functionaris en een drietal externe deskundigen.

Bijlage 3 Nadere uitwerking gehanteerde normen offerteproces

De Rekenkamer hanteerde de volgende normen waaraan het offerteproces en de besluitvorming minimaal dienen te voldoen:

- Contracten vloeien voort uit goedgekeurde beleidsplannen, budgetten en investeringsplannen.
- Bevoegdhedenregelingen zijn aanwezig voor het aangaan van financiële verplichtingen en voor de ondertekening van contracten, voorzover deze niet wettelijk of via de statuten van de rechtspersoon zijn geregeld.
- Richtlijnen en instructies zijn aanwezig ten behoeve van offerteprocedures en contractbeheer. In de instructies wordt onder meer aangegeven:
  - wanneer en hoeveel offertes moeten worden aangevraagd;
  - wanneer een overeenkomst schriftelijk moet worden vastgelegd;
  - welke standaard contractvoorwaarden moeten worden gehanteerd.
- Beschrijving van de administratieve organisatie is aanwezig en wordt regelmatig geactualiseerd.
- Offerteprocedures zullen minimaal aan de volgende eisen moeten voldoen:
  - Offerte-aanvragen worden voorafgegaan door een marktverkenning en een schriftelijke specificatie van eisen. De criteria, die worden toegepast bij de selectie van potentiële leveranciers/opdrachtnemers die mogen offreren worden vastgelegd. Ook de criteria, die zullen worden gehanteerd bij de beoordeling van de ontvangen offertes, worden vooraf vastgesteld en vastgelegd.
  - Offerten worden gelijktijdig aangevraagd; ontvangen offertes worden ongeopend bewaard in een verzegelde bus tot aan het einde van de inschrijvingstermijn.
  - Offerten worden gelijktijdig geopend in aanwezigheid van de inschrijvers en tenminste twee andere personen. Van de aanbesteding wordt een proces-verbaal opgemaakt, waaruit minimaal moet blijken wie, wat heeft geoffreerd en voor welk bedrag.
  - Offerte-analyse en onderbouwing van de keuze van de leverancier/opdrachtnemer worden door tenminste twee personen uitgevoerd en schriftelijk vastgelegd; de beleidsadviserende dienst dient in ieder geval te zijn gehoord.
  - Uitgangspunten en regels zijn geformuleerd voor eventuele onderhandelingen met leveranciers/opdrachtnemers tijdens en na het proces van keuzebepaling.
- Gunning op basis van de ingediende offerte wordt schriftelijk bevestigd. De niet gekozen leveranciers/opdrachtnemers worden schriftelijk bericht dat de opdracht aan een andere is gegund.
- Overeenkomsten met de gekozen leverancier/opdrachtnemer worden schriftelijk vastgelegd.
- Contracten worden in een contractenregister vastgelegd.
- Uitvoering van het contract wordt bewaakt. Ook dient te worden vastgesteld dat de leverancier/opdrachtnemer de prestaties overeenkomstig de contractvoorwaarden levert/ uitvoert.
- Documenten, betrekking hebbend op de offerteprocedures, gunning, contractering en contractuitvoering, dienen ordelijk en toegankelijk te worden gearchiveerd.

Bijlage 4 Relevante regelgeving

De Rekenkamer maakte bij haar onderzoek gebruik van de volgende regelgeving:

AB/LB no.	Omschrijving
AB 1985 no. 36	Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
AB 1987 no. GT 1	Geldende tekst van de Staatsregeling van Aruba
AB 1989 no. 72	Comptabiliteitsverordening 1989
AB 1996 no. 58	Landsbesluit openbare aanbestedingen
AB 1989 no. GT 84	Geldende tekst Landsverordening tot goedkeuring van het reglement van orde voor de ministerraad
AB 1987 no. GT	Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries
AB 1991 no. GT 61	Landsverordening instelling ministeries
AB 1996 no. 62	Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries (AB 1991 no. GT 6) (wijziging taakverdeling ministers)
AB 1980 no. 23	Eilandsverordening tot oprichting van de Naamloze Vennootschap "Aruba Ports Authority"
AB 1990 no. GT 28	Geldende tekst Landsverordening Aruba Ports Authority
AB 1976 no. 20	Eilandsverordening tot aanwijziging van de Luchthavendienst als bedrijf bedoeld in artikel 14 van de Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden (PB 1953, no. 174)
AB 1976 no. 21	Beheersverordening Luchthavendienst
AB 1977 no. 5	Instructie Hoofd van de Luchthavendienst
AB 1977 no. 6	Instructie Administrateur van de Luchthavendienst
AB 1996 no. 82	Landsverordening verzelfstandiging Luchthaven.
LB 26 mei 1997 no. 23	Instellingsbesluit Directie Luchtvaart
AB 1992 no. GT 1	Geldende tekst Landsverordening Telecommunicatiebedrijf Aruba
AB 1994 no. 13	Landsbesluit voorwaarden cellulair verkeer
AB 1996 no. GT 2	Geldende tekst Telegraaf- en telefoonverordening
	Statuten Aruba Ports Authority van 18 augustus 1981, zoals gewijzigd op 11 februari 1985
	Statuten Aruba Airport Authority N.V. van 18 februari 1994, zoals gewijzigd op 30 januari 1997

Bijlage 5 Reacties ministers



MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

Minister-President

Aan de Voorzitter van de Algemene Rekenkamer
mr. H.O. Toppenberg
Wilhelminastraat 6
Oranjestad

Oranjestad, 3 maart 1998/SMR 5249

Onderwerp: Uw brief d.d. 6 februari 1998

Referte Uw brief d.d. 6 februari 1998 inzake "Commentaar Besluitvorming viertal projecten Vervoer en Communicatie" kan ik U als volgt berichten.

De regering van Aruba onderschrijft in grote lijnen de U toegezonden commentaren van de Airport Finance Committee, de heer J.A. Maduro van Directie Luchtvaart en de heer M.H. Henriquez van Aruba Port Authority inzake het door U opgestelde concept-rapport.

De regering stelt er prijs op om te benadrukken dat voor wat betreft de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister-president en ministerraad er geen sprake was van enig onwetmatig handelen.

Achteraf kunnen uiteraard altijd vragen worden gesteld ten aanzien van doelmatigheid van bepaalde beslissingen. Waar de regering tot het inzicht was gekomen dat er een beleidsombuiging nodig was, b.v. met betrekking tot het z.g.n. Fabelacontract, heeft de regering ook daadwerkelijk ingegrepen.
De opmerking ten aanzien van de brief van de minister-president van juli 1995 (pag.8 concept-rapport) is dan ook niet geheel op zijn plaats. De formulering van deze brief is immers ingegeven door de behoefte om op een juridische aanvaardbare wijze een einde te maken aan het betreffende contract.

De regering acht het van groot belang lering te trekken uit de ervaringen van het verleden en het is ook met dit oogmerk dat de regering destijds heeft aangedrongen op de instelling van de Commissie de Ruiter en de uitvoering van de conclusies in het door deze commissie opgestelde rapport "Met alle respect"

In dit kader moge er voorts op worden gewezen dat de regering inmiddels akkoord is gegaan met de implementatie van de voorstellen die geformuleerd zijn door de werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur in het rapport Calidad/Kwaliteit. Zoals bekend bevat dit rapport concrete aanvullende voorstellen op de zuiverheid van bestuurlijk handelen te bevorderen.

mr. J.H.A. Eman
Minister-President



De Minister van Vervoer & Communicatie

Aan de Algemene Rekenkamer Aruba
Wilhelminastraat nummer 6
Alhier.

Aruba, 30 december 1997

Re: Concept-rapport "Besluitvorming viertal projecten Vervoer en Communicatie"

Geachte heren,

1\. 1. Ik heb opgemelde documenten in weerwil van mijn daartegen gekoesterde conceptionele bedenkingen, ten aanzien waarvan ik mijn hart geen moordkuil heb gemaakt, doorgenomen en maak hierbij gebruik van de geboden mogelijkheid om commentaar te leveren, waarbij ik mij als hiernavolgt zal beperken en refereren.

2. Het document valt thematisch uiteen in de vier door de de Algemene Rekenkamer onderzochte projecten. Bij mijn commentaren zal ik mij echter beperken tot het SETAR-Fabela-project.

3. Ik heb afschriften van het rapport voor commentaar doorgeleid naar de Airport Finance Committee, de Directie Luchtvaart en de Aruba Ports Authority N.V., voor hun onderscheidenlijke commentaren op de door het concept-rapport weergeven feiten en op de conclusies en aanbevelingen inzake respectievelijk het Luchthavenproject, het Radarproject en het Havenproject. Ik moge U verwijzen naar de hierbij ingesloten commentaren, waarbij ik vermeld dat ik zijdens de Voorzitter van Airport Finance Committee ben verwittigd van het feit, dat de Algemene Rekenkamer door tussenkomst van de Minister-President is verzocht voor een uitstel van 30 dagen voor de levering van het commentaar inzake het onderdeel van het Luchthavenproject.

4. Het SETAR-Fabela-project:

   Algemeen:
   De besluitvorming inzake dit project werd hoofdzakelijk gedragen door mijn doelstelling om middels een internationale strategische samenwerking Aruba deelgenoot te maken van de voortschrijdende moderne telecommunicatie en tegelijkertijd "traffic" te scheppen voor SETAR. Het voorgaande mag gelden als een summiere weergave van de achtergrond van de besluitvorming omtrent dit project.

Beleidsplannen:
Naar luid van het concept-rapport stelde de Rekenkamer vast, dat er in het kader van het SETAR-Fabela-project geen sprake was van beleidsplannen, waarop ik mijn besluiten kon baseren. Ik kan de Rekenkamer hierin niet volgen. Mijn besluitvorming dient bepaaldelijk gezien te worden in het licht van het uitvoering geven aan de beleidsplannen van de regering op het gebied van telecommunicatie, zoals deze hun beslag hebben gekregen in het regeerprogramma "Akkoord van San Nicolas 1994-1998", met het bestaan waarvan de Rekenkamer niet onbekend, zoals moge blijken op Pagina 53 van het concept-rapport.

Keuze van licentiehouder:
De concept-rapport gaat geheel voorbij aan de zeer relevante omstandigheid, dat het initiatief voor het door de Rekenkamer onderzochte telecommunicatieproject door de Fabela Group is ontwikkeld, voorbereid en aan Aruba ter implementatie is aangeboden. Volgens het door de Fabela Group ontwikkelde en voorbereide project zou de Fabela Group de met het project gemoeide aanzienlijke investering geheel gedragen. SETAR zou een participatie van 25 % hebben zonder zelf in het project te moeten investeren, terwijl het Fabela-project volledig afhankelijk is geprojecteerd van de infrastructuur van de SETAR-alle telecommunicatie-verbindingen via het Fabela-project zouden geleid worden door de infrastructuur van de SETAR, hetgeen een aanzienlijke verhoging van de inkomst-genererende telefoon-impulsen voor SETAR zou betekenen. Het had geen pas gegeven om met gebruikmaking van de gegevens van het aangeboden Fabela-project, dat overigens conceptueel geheel pastte in de hierboven bedoelde regeringsplannen, naar andere kandidaten uit te kijken. De keuze van de Fabela Group berust op dit uitgangspunt.

Constellatie RvB SETAR:
De Raad van Bestuur van de SETAR heeft gedurende een periode van twee maanden bestaan uit slechts drie van de vijf wettelijk voorgeschreven leden. Dit hiaat was het gevolg van het feit, dat coalitiepartij AVP de voordracht van haar twee kandidaten voor het lidmaatschap van de Raad van Bestuur op zich liet wachten. De drie OLA afgevaardigden werden met ingang van 23 maart 1995 benoemd, terwijl de twee door de AVP voorgedragen leden met ingang van 30mei 1995 zitting hebben genomen in de Raad van Bestuur.

Opzet van het project:
Het door de Rekenkamer onderzochte telecommunicatieproject had qua uitvoering een gelede structuur. De eerste stap behelsde het afgeven van de intentieverklaringen, gevolgd door het bewerkstelligen van een joint venture overeenkomst tussen de Fabela Group en SETAR, met als concluderende stap het formaliseren van de samenwerking middels het geven van landsbesluiten.

De licenties, die zoals hierboven gesteld in het kader van de concluderende stap geformaliseerd dienden te worden, waren op naam van de heer Augie Fabela gesteld-hij is "beneficial owner" van de Fabela Group International.

De stelling van het concept-rapport, dat ik de SETAR niet bij besluitvorming inzake het Fabela-project heb betrokken miskent het feit, dat ik de SETAR advies heb gevraagd, naar aanleiding waarvan ik op 6 april 1995 van advies ben gediend. Ik heb goede nota genomen van de inhoud van het advies, doch ik heb ter uitvoering van de hierboven gereleveerde regeringsplannen geopteerd van het advies af te wijken.

Rapport Commissie ter advisering inzake het Telecommunicatiebeleid:
Anders dan door het concept-rapport naar voren gebracht, heeft de Commissie ter advisering inzake het Telecommunicatiebeleid wel degelijk rapport uitgebracht aan mij alsmede aan de Raad van Ministers (vide hieraan gehechte kopie).

Een wezenlijk bestanddeel van het door de voornoemde Commissie uitgebrachte rapport is de aanbeveling om het cellulaire telefoonbedrijf van de SETAR af te splitsen en onder te brengen in een afzonderlijke naamloze vennootschap.
Het concept-rapport van de Algemene Reken Kamer gaat ook hieraan voorbij.

5. Ik volsta met bovenstaande op- en aanmerkingen. Bij ontvangst van de commentaren van de Aruba Ports Authority N.V., Directie Luchtvaart en de Airport Finance Committee, zal dit per direct worden doorgeleid naar de A.R.A..

Hoogachtend,
De Minster van Vervoer
en Communicatie

Glenbert F. Croes, B.A.

Bijlagen.
1. Advies Setar d.d. 6 april 1995
2. Rapport Commissie ter advisering inzake het Telecommunicatie beleid.



Aan de Voorzitter van de
Algemene Rekenkamer Aruba
Mr. H.O. Toppenberg
p/a Wilhelminastraat 6
Alhier.

Oranjestad, 16 januari 1998

Onderwerp: brief ARA van 14 januari 1998.

In antwoord op Uw bovenaangehaalde brief, moge ik verklaren dat ik de commentaren van de directeuren in Uw vermelde brief onderschrijf. Op kort termijn zult U nog een verklaring van de directeur Directie Luchtvaart waarnemend, Mr. A. Vrolijk ontvangen.

Ik moge U eveneens meedelen, dat de reacties omtrent drie van de vier projecten, behandeld in het concept-rapport "Besluitvorming viertal projecten Vervoer en Communicatie" niet naar de pers zijn uitgelekt, doch op mijn verzoek door mijn medewerkers aan de pers overhandigd.

Dat andere belanghebbenden de kans niet hebben gekregen om hun visie te geven is voor mij niet zo belangrijk. Belangrijk is om te weten dat het rapport opgemaakt door de Algemene Rekenkamer Aruba, de wijze hoe het tot stand kwam, en de wijze hoe een en ander werd onderzocht niet objectief is weergeven.

Ik was nimmer tegen dat alle OVERHEIDSPROJECTEN (o.a. werden genoemd W.E.B. en Sporthal) werden onderzocht, conform het protocol dat in Den Haag werd ondertekend.(zie protocol)
De Algemene Rekenkamer Aruba vond het goed om met behulp van de Algemene Rekenkamer Nederland slechts een viertal projecten van het Ministerie van Vervoer en Communicatie te onderzoeken.

De wijze hoe het concept-rapport tot stand kwam (eenzijdig), ik werd niet gehoord, en mij het later toesturen van het concept-rapport voor eventuele reacties, was slechts in belang van degenen die politiek voordeel hieruit wilde halen.
Dit gebeurde met behulp van de Algemene Rekenkamer Aruba.

Het was de Algemene Rekenkamer Aruba ook bekend, dat ik het concept-rapport zou bekend maken, terwijl de ARA wist dat mijn reacties niet in het concept-rapport voorkomen.

De Minister van Vervoer en Communicatie

G.F. Croes, B.A.

c.c.: Minister President



Ministerie Vervoer en Communicatie

Aan de Voorzitter van de
Algemene Rekenkamer Aruba
Mr. H.O. Toppenberg
p/a Wilhelminastraat 6
Alhier.

Oranjestad, 17 maart, 1998.

re: op- en aanmerkingen ten aanzien van "Conclusies" en "Aanbevelingen" van het concept-rapport "Besluitvorming Viertal Projecten Vervoer en Communicatie".

1. Gaarne maak deze Minister hierbij gebruik van de gelegenheid om, voor zover nodig, opgemeld concept-rapport alsnog van op- en aanmerkingen te voorzien ten aanzien van de in het document geformuleerde Conclusies en Aanbevelingen.

2. Beleid: Op dit stuk moge de Minister ten eerste verwijzen naar zijn oorspronkelijke op- en aanmerkingen ten aanzien van het concept-rapport in het algemeen, welke reeds in Uw bezit zijn. Verder moge hij benadrukken dat het bij de onderzochte projecten geimplementeerde beleid terug te voeren is tot het regeringsprogramma van het huidige kabinet, het zogenaamde "Akkoord van San Nicolaas". Met betrekking tot de betrokkenheid van de Staten staat het concept-rapport een interactie tussen Minister en parlement voor, die geen steun vindt in de parlementaire praktijk hier te eilande. Het door deze Ministerie uitgevoerde regeringsbeleid is, zoals gezegd, geformuleerd in voormelde regeringsprogramma en de Staten van Aruba hebben de uitvoering van het beleid getoetst bij gelegenheid van de jaarlijksebegrotingsbehandelingen. Dit is de Arubaanse realiteit. De uitvoering van beleidsvoornemens van een Minister en de tussentijdse wijzigingen worden doorgaans jegens de Staten verantwoord ten tijde van de jaarlijkse begrotingsbehandeling.

Per project moge verder dienen, dat:

- de ontwikkeling van de haven in Oranjestad een initiatief was van deze Minister, doch uitgevoerd in nauw overleg met de voltallige Ministerraad;

- het radarproject een aangelegenheid was van de vorige regering, die in het algemeen belang werd voortgezet door deze Minister in nauw overleg met de voltallige Ministerraad;

- het luchthavenproject eveneens een aangelegenheid was van de vorige regering, die eveneens in het algemeen belang, in het bijzonder de ontwikkeling van het eilandelijke toerisme, is gecontinueerd in nauw overleg met de voltallige Ministerraad.

3. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden: Anders dan het concept-rapport stelt, heeft deze Minister geen contracten onbevoegdelijk namens de Aruba Ports Authority N.V. ondertekend ten behoeve van het havenproject. Voormelde naamloze vennootschap bindende documenten zijn mede-ondertekend door de directeur. Ten aanzien van het luchthavenproject heeft deze Minister, voor zover hij heeft kunnen nagaan, weliswaar een contract ondertekend, doch zulks was in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de publiekrechtelijke rechtspersoon het Land Aruba, onder wie de Luchthavendienst- een overheidsdienst-ressorteert. Ten aanzien van het SETAR-project moge deze Minister ten aanzien van dit onderwerp volstaan met hetgeen hij bij zijn oorspronkelijke reactie te dier zake naar voren heeft gebracht.

In het algemeen is deze Minister van mening, dat hij als Minister bijzonderlijk belast met de uitvoering van het overheidsbeleid ten aanzien van de onder zijn portefieulle/verantwoordelijkheid vallende onderwerpen, actief initiatieven kan en mag ontplooien strekkende tot het entameren van onderhandelingen om tot de uitvoering van het overheidsbeleid middels de overheids-n.v's te geraken.

Ten aanzien van de kwestie van functievermenging blijkt het concept-rapport dezelfde verzelfstandigingsgedachte voor te staan als bij de openbare nutsbedrijven Utility/ELMAR/WEB in de praktijk tot uitvoering is gebracht. Deze Minister en overigens deze regering zijn bepaald tegenstanders van dergelijke verzelfstandigingsgedachte, waarbij de overheid, als de uiteindelijke verantwoordelijke voor het algemeen belang, geen enkel noemenswaardige invloed kan uitoefenen op overheids-n.v.'s die belast zijn met de uitvoering van essentieel algemeen publieke taken.

Ten aanzien van het onvoldoende gebruik maken van adviezen hangt deze Minister de in de politiek algemeen aanvaarde mening aan, dat een Minister bij de besluitvorming zich mede zal moeten laten door adviezen, doch dat hij het inherente prerogatief heeft om van adviezen af te wijken.

4. Waarborgen recht- en doelmatig aangaan en uitvoeren contracten: Ten aanzien van de gestelde afwijkingen van openbare aanbesteding kan deze Minister binnen een kort tijdbestek niets over aanmerken, omdat, voorzover hij kon nagaan, de afwijkingen tijdens de vorige regeringsperiode door zijn voorganger hebben plaatsgevonden.

5. Stand van de uitvoering en de kosten: Het is weliswaar onwenselijk doch bepaald niet ongebruikelijk dat gemaakte studies uiteindelijk niet leiden tot besluitvorming.

Per project moge verder dienen:

- Met uitvoering van het havenproject, dat ingebed is in een masterplan van 25 jaar, is al een eerste stap gezet met de aanleg van de zogenaamde "mooring dolphin".

- Met betrekking tot het Fabela-project kan deze Minister kort zijn: het project is stopgezet en alle contracten zijn geannuleerd.

- Ten aanzien van het radarproject kan deze Minister mededelen, dat de Directie Luchtvaart thans in onderhandeling is met de leverancier. Bij het bestellen van een 100 mijls radar is de regering uitgegaan van de adviezen van de experts en de Directie Luchtvaart, dat een dergelijke radar nuttig en noodzakelijk was.

6. Informatieverstrekking Staten: Deze Minister kan de onderhavige concept-coclusie niet delen. Met uitzondering van het Fabela-project, dat achteraf met de Staten werd besproken, zijn de Staten met betrekking tot de andere drie projecten vooraf geinformeerd tijdens de begrotingsbehandeling (en de Centralecommissie voor wat betreft het radarproject).

7. Slotconclusie: Deze Minister kan deze concept-slotconclusie evenmin beamen. Zij is te stellig en gaat eraan voorbij, dat, ofschoon fouten zijn gemaakt, zoals ruiterlijk door deze Minister toegegeven, de tekortkomingen in het algemeen niet geresulteerd hebben in de verwezenlijking van de door het concept-rapport niet nader geconcretiseerde ontoelaatbare risisco's die de gestelde tekortkomingen volgens het concept-rapport zouden inhouden.

8. Aanbevelingen: Ten eerste geldt dat deze Minister de concept-aanbevelingen beschouwt als niet alleen specifiek aan deze Minister gericht, doch, gezien de inhoud en algemene strekking van de concept-aanbevelingen, dat de adviezen in het algemeen geformuleerd zijn ten behoeve van een opbepaalde Minister en de regering als een geheel. Deze Minister heeft uit dien hoofde goede nota genomen van de concept-aanbevelingen en kan zich daarin in het algemeen goed vinden, behoudens en door deze Minister en deze regering voorgestane afwijkende visie op de verzelfstandigingsgedachte.

Met merendeel van hetgeen wordt aanbevolen met betrekking tot de informatieverstrekking aan de Staten is naar de mening van deze Minister nagenoeg gerealiseerd naar aanleiding van de wijzigingen van het Reglement van Orde van de Staten van Aruba.

De Minister van Vervoer en Communicatie



G.F. Croes

Bijlage 6 Lijst van gebruikte afkortingen

AA	:	American Airlines Inc.
AAA	:	Aruba Airport Authority N.V.
AB	:	Afkondigingsblad
AFC	:	Airport Finance Committee
Afl.	:	Arubaanse florins
AOC	:	Airlines Operating Committee
APA	:	Aruba Ports Authority N.V.
ASSAR	:	Associated Architects Aruba N.V.
AvA	:	Algemene vergadering van Aandeelhouders
AWS	:	Aruba Wireless Solutions N.V.
BHC	:	Birk Hillman Consultants Inc.
CBJAZ	:	Centraal Bureau Juridische en Algemene Zaken
DEZHI	:	Directie Economische Zaken, Handel en Industrie
DLV	:	Directie Luchtvaart
DOW	:	Dienst Openbare Werken
DTZ	:	Directie Telecommunicatie Zaken
CV 1989	:	Comptabiliteitsverordening 1989
ECT	:	European Container Terminal B.V.
FGI	:	Fabela Group International Ltd.
Hfl.	:	Hollandse florins
ICAO	:	International Civil Aviation Organization
I & I C	:	Institutional & Industrial Consultants Inc.
LHD	:	Luchthavendienst
LOP	:	Landsbedrijf Ontwikkelingsprojecten
NACO	:	Netherlands Airport Consultants B.V.
NIB	:	Nationale Investeringsbank N.V.
PB	:	Publicatieblad
PB AvPlan	:	PB Aviation Planning Inc.
PCS	:	Personal Communication System
RvB	:	Raad van Bestuur
RvC	:	Raad van Commissarissen
SENEAM	:	Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano
SETAR	:	Servicio di Telecomunicacion di Aruba
STT	:	Sindicato di Trahadornan den Telecommunicacion
VAS	:	Value Added Services
VSAT	:	Very Small Aperture Transmissions services
WPL	:	Werkgroep Project Luchthaven